

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JOSÉ LÁZARO FERREIRA BARROS JÚNIOR

DEMOCRATIZAÇÃO INCERTA:  
A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA LEI DE ACESSO  
À INFORMAÇÃO NO BRASIL (2012-2016)

CURITIBA - PARANÁ  
2020

JOSÉ LÁZARO FERREIRA BARROS JÚNIOR

DEMOCRATIZAÇÃO INCERTA:  
A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA LEI DE ACESSO  
À INFORMAÇÃO NO BRASIL (2012-2016)

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná. Linha de pesquisa: Cidadania e Estado.

Orientador: Dr. Nelson Rosário de Souza

CURITIBA - PARANÁ  
2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –  
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Barros Júnior, José Lázaro Ferreira

Democratização incerta : a instrumentalização da lei de acesso à informação  
no Brasil (2012-2016). / José Lázaro Ferreira Barros. – Curitiba, 2020.

Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas da  
Universidade Federal do Paraná.

Orientador : Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza

1. Democracia. 2. Controle social. 3. Direito à informação - Brasil. 4. Brasil.  
[Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011]. 5. Informações governamentais –  
Controle de acesso. Brasil. I. Souza, Nelson Rosário de, 1963-. II. Título.

CDD – 342.810662



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIOLOGIA -  
40001016032P2

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em SOCIOLOGIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **JOSÉ LÁZARO FERREIRA BARROS JÚNIOR** intitulada: **DEMOCRATIZAÇÃO INCERTA: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL (2012-2016)**., sob orientação da Profa. Dra. NELSON ROSÁRIO DE SOUZA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 16 de Setembro de 2020.

Assinatura Eletrônica  
17/09/2020 12:08:09.0  
NELSON ROSÁRIO DE SOUZA  
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica  
16/09/2020 17:53:58.0  
AUGUSTO JUNIOR CLEMENTE  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica  
17/09/2020 12:01:15.0  
RAFAEL CARDOSO SAMPAIO  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica  
16/09/2020 17:52:08.0  
MARIA TARCISA SILVA BEGA  
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica  
17/09/2020 12:36:13.0  
LEONARDO FERNANDES NASCIMENTO  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA)

## **AGRADECIMENTOS**

Para Vanessa Souza, com quem tive a felicidade, a sorte e o prazer de casar durante o período de doutoramento, e depois vê-la ingressar na mesma Pós-Graduação em Sociologia na UFPR. Quem me incentivou a concluir essa etapa da trajetória acadêmica, apesar dos percalços, apesar da pandemia de Sars-CoV-2. Sem dúvida alguma, você é a minha companhia para o fim do mundo.

Aos meus pais, Maria Kupicki e José Lázaro Ferreira Barros, cada qual do seu jeito, cujas decisões me puseram neste caminho que hoje é a minha vida. Duvido que eles cogitassem, há 36 anos, que o filho único deles, então casados, viria até aqui.

Se os amigos são a família que a gente escolhe, ou que nos escolhe, vai saber, eu devo muito a todos eles. Àqueles que fiz no Instituto de Educação do Paraná (IEP), e por causa do IEP, no movimento estudantil, aos que conheci na graduação em Comunicação Social da UFPR e aos que a profissão colocou no meu caminho. Destes, em especial aos colegas da agência Livre.jor, com quem divido o desafio de fazer algo socialmente justo do jornalismo. Sim, todos vocês.

Para meus orientadores nesta jornada, desde a graduação: Carlos Alberto Martins da Rocha, Luciana Fernandes Veiga, Ricardo Costa de Oliveira e Nelson Rosário de Souza, que agora, no doutorado, fez a gentileza de me aceitar como seu aluno. Aprendi com todos, assimilei tudo que consegui. Mas coube ao Nelson, no final, aprumar as paredes da tese. Para isto, também muito contribuíram Augusto Júnior Clemente e Rafael Cardoso Sampaio, na qualificação, cujas recomendações tratei de seguir - e que de novo agradeço. À Maria Tarcisa Silva Bega e Leonardo Fernandes Nascimento, pela participação na defesa. Os apontamentos que porventura não foram incorporados renderão novos artigos, que a pesquisa continua, com certeza, não pára na titulação.

Durante toda minha formação na educação superior eu estive na UFPR. Mais que agradecido, eu me sinto grato e à disposição, para quando precisar, agir em sua defesa. Que a educação pública, gratuita e de qualidade importa. Que é importante na vida das pessoas, pois fez toda a diferença na minha.

*“A liberdade de uma nação é preservada não somente pelas suas leis,  
mas também pela forma como o conhecimento  
e a informação pública são administrados”.*

Anders Chydenius (1765)

*“A democracia está significando mais do que eleições, embora nada menos”.*

John Keane (2010)

*“Sem o uso das palavras como instrumentos de pesquisa, os números ficam mudos”.*

Norbert Elias (1965)

## RESUMO

Considerando a implementação da lei federal 12.527/2011 no Brasil dentro do cenário internacional de difusão recente das Leis de Acesso à Informação (LAI), discutimos nesta tese a prenoção de que a ampliação deste tipo de controle social leva à democratização dos governos. Se isto de fato ocorre, qual o sentido das resistências identificadas durante esse processo e em que grau elas ressignificam o próprio direito de acesso à informação? Partimos de uma abordagem construtivista, que combina técnicas da Teoria Crítica da Tecnologia e da Análise Sociológica do Discurso, no marco teórico da democracia monitoria, para analisar arquivos da Controladoria Geral da União que documentam disputas administrativas entre cidadãos e governo federal, relacionadas à divulgação de informações públicas, entre maio de 2012 e agosto de 2016 - o primeiro ciclo político-administrativo da LAI no Brasil. Concluimos que, na sua implementação, a LAI ganhou características secundárias não previstas na sua criação, que indeterminam a democratização associada à fruição do direito à informação. Pareando esse achado com a revisão das pesquisas sobre o tema na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, e com a trajetória do direito de acesso à informação dentro e fora do Brasil, entendemos que há falta de instrumentos qualitativos para o aprofundamento desse debate. Assim, a tese sugere uma abordagem para o problema, na qual caracteriza as resistências à democratização em um conjunto de figurações analiticamente operacionais, pelas quais esperamos ser possível repensar a instrumentalização da LAI e o sistema de garantias ao direito de acesso à informação. Com isso, a tese faz uma crítica às análises que desconsideram a importância do contexto nacional na sistematização desses debates.

**Palavras-chave:** democracia, democracia monitoria, democracia monitorada, controle social, direito à informação, Lei de Acesso à Informação

## **ABSTRACT**

Considering the implementation of federal law 12,527/2011 in Brazil within the international scenario of recent dissemination of Freedom of Information acts, this thesis questions whether the mere expansion of this type of social control can lead to the democratization of governments. If this does happen, what is the sense of the resistance identified during this process and to what extent do they resignify the right of access to public information? From a constructivist approach, and combining techniques from Critical Theory of Technology and Sociological Discourse Analysis, within the theoretical framework of monitory democracy, a number of files of the Controladoria Geral da União (Comptroller General of Brazil, in english, the public management body of FOIA in Brazil) were analyzed. Files generated between May 2012 and August 2016 were selected, as this was FOIA's first political-administrative cycle in Brazil. These documents reveal how administrative litigation takes place between citizens and the federal government in the dispute for the right of access to public information. The conclusion is that, in its implementation, LAI developed secondary attributes that were not foreseen in its creation, and that they indeterminate the democratization commonly associated with the right to information. Pairing this finding with the review of research on the topic at the Brazilian Digital Library of Thesis and Dissertations, and with the history of the right of access to information inside and outside Brazil, in despite of its early progress, it is understood that there is a lack of qualitative instruments in order to deepen this debate. Henceforth this thesis seeks to suggest an approach to the problem, in which the obstacles to democratization are categorized into a set of analytically operational figurations, for which it is expected to be possible to rethink the instrumentalization of LAI and the government guarantees for the right of access to information. Thus, the analyzes that neglect the importance of the national context in the systematization of these debates are criticized.

**Palavras-chave:** democracy, monitory democracy, social control, right to information, Freedom of Information Act



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abong - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais  
Abraji - Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo  
Abrat - Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas  
Ajufe - Associação dos Juízes Federais  
Amarribo - Amigos Associados de Ribeirão Bonito  
Anamatra - Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho  
ANJ - Associação Nacional de Jornais  
ANPR - Associação Nacional dos Procuradores da República  
APA - Administrative Procedure Act  
APJ - Associação Paulista de Jornais  
ASD - Análise sociológica do discurso  
BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações  
CejiI - Center for Justice and International Law  
CFMDP - Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos  
CGU - Controladoria Geral da União  
CIA - Conselho Internacional de Arquivos  
CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
CLD - Centre for Law and Democracy  
CMC - Câmara Municipal de Curitiba  
CMRI - Comissão Mista de Reavaliação de Informação  
CNJ - Comissão Nacional da Justiça  
CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNV - Comissão Nacional da Verdade  
Conarq - Conselho Nacional de Arquivos  
CPF - Cadastro de Pessoa Física  
CSD - Centro Santo Dias  
CTV - Comissão Teotônio Vilela  
DATAFOLHA - Instituto Datafolha  
ESCT - Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia  
EUA - Estados Unidos da América  
Fenaj - Federação Nacional dos Jornalistas  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
FJP - Fundação João Pinheiro  
FOI - Freedom Of Information  
FOIA - Freedom Of Information Act  
GSI-PR - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República  
GT - Grupo de Trabalho  
GTNM - Grupo Tortura Nunca Mais  
HRWA - Human Rights Watch/Americas  
Ibase - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
Ibict - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICV - Instituto Centro de Vida  
IES - Instituições de Ensino Superior  
Inda - Infraestrutura Nacional de Dados Abertos  
Inde - Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais

Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos  
ITS-Rio - Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio  
Jeduca - Associação de Jornalistas de Educação  
LAI - Lei de Acesso à Informação  
MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações  
MEC - Ministério da Educação  
MPD - Movimento do Ministério Público Democrático  
MTFC - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle  
NSA - National Security Agency (EUA)  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
OEA - Organização dos Estados Americanos  
OGP - Open Government Partnership  
OKBr - Open Knowledge Brasil  
ONGs - Organizações Não Governamentais  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa  
PDA - Plano de Dados Abertos  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNDH - Plano Nacional de Direitos Humanos  
PNPS - Política Nacional de Participação Social  
PPB - Partido Progressista Brasileiro  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PL - Projeto de Lei, sucedido pelo número e ano que identificam cada iniciativa  
PLC - Projeto de Lei da Câmara  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
PUC-PR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
PUC-SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Renoj - Rede Nacional de Observatórios de Imprensa  
RTI - Right To Information  
SGPR - Secretaria-Geral da Presidência República  
Siconv - Sistema de Convênios  
Sinar - Sistema Nacional de Arquivos  
STF - Supremo Tribunal Federal  
TCU - Tribunal de Contas da União  
Tuiuti - Universidade Tuiuti do Paraná  
UFAM - Universidade Federal do Amazonas  
UFBA - Universidade Federal da Bahia  
UFC - Universidade Federal do Ceará  
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo  
UFF - Universidade Federal Fluminense  
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora  
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais  
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
UFPA - Universidade Federal do Pará  
UFPB - Universidade Federal da Paraíba  
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco  
UFPR - Universidade Federal do Paraná

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco  
UFS - Universidade Federal de Sergipe  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina  
UFSCar - Universidade Federal de São Carlos  
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria  
UFV - Universidade Federal de Viçosa  
UNB - Universidade de Brasília  
Unesp - Universidade Estadual Paulista  
Unicap - Universidade Católica de Pernambuco  
Uniceub - Centro Universitário de Brasília  
Unifor - Universidade de Fortaleza  
Unioeste - Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Unirio - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Unisinos - Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
Unisist - Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica  
Unitau - Universidade de Taubaté  
USP - Universidade de São Paulo  
UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1: Acesso à informação x Liberdades democráticas	29
GRÁFICO 2: Explosão global das Leis de Acesso à Informação	35
GRÁFICO 3: Acesso à informação na Biblioteca Digital de Dissertações e Teses	37
GRÁFICO 4: Produção sobre acesso à informação na BDTD por área e ênfase	46
GRÁFICO 5: Distribuição na BDTD por abrangência da pesquisa de campo	50
GRÁFICO 6: Manutenção de resposta x Taxa de pedidos/recurso	175

## **LISTA DE DIAGRAMAS**

DIAGRAMA 1: Construção do problema de pesquisa	79
DIAGRAMA 2: Críticas à transparência da informação	93
DIAGRAMA 3: Democratização em Tilly	114
DIAGRAMA 4: Pontos cegos na tradição recente	132
DIAGRAMA 5: Multilateralismo e direito à informação	138
DIAGRAMA 6: Periodização do acesso à informação no Brasil	151
DIAGRAMA 7: Dimensões do discurso implícito	180
DIAGRAMA 8: Distribuição das figurações no acesso à informação	236

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1: Comparação de LAIs entre países	32
TABELA 2: LAIS por país e por ano de aprovação	39
TABELA 3: Acesso à informação e democracia em teses da BDTD	76
TABELA 4: Democracia monitoria em Keane	108
TABELA 5: Comparação entre propostas de LAIs segundo Resende (2018)	159
TABELA 6: Resultado de pedidos de informação 2012 a 2016	165
TABELA 7: Qualificação das negativas à Informação	166
TABELA 8: Recursos por tipo de resposta do órgão federal	167
TABELA 9: Razões para recurso ao chefe hierárquico	168
TABELA 10: Outliers segundo taxa de pedidos por recursos à CGU	171
TABELA 11: Sistematização das figurações da LAI	238
TABELA 12: Figurações de passagem à democracia monitoria	253
TABELA 13: Figurações do relacionamento cidadãos x Estado	254
TABELA 14: Figurações restritivas do controle social	255
TABELA 15: Codificação para identificação das figurações	257
TABELA 16: Passagem à democracia monitoria (SGPR, AGU, ANS, IFB)	261
TABELA 17: Entraves na relação cidadãos x Estado (SGPR, AGU, ANS, IFB)	264
TABELA 18: Resistências à democracia monitoria (SGPR, AGU, ANS, IFB)	267

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1 - ACESSO À INFORMAÇÃO COMO PROBLEMA SOCIOLÓGICO</b>	<b>26</b>
1.1 VISUALIZANDO A DEMOCRATIZAÇÃO INCERTA	26
1.2 TEMPORALIDADE DE UMA TRADIÇÃO RECENTE	33
1.3 ESTUDOS SOBRE LAIs POR ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO	41
1.4 ABORDAGENS MINORITÁRIAS E SUAS INFLEXÕES	51
1.5 CÓDIGO TÉCNICO DO ARTEFATO POLÍTICO	59
1.6 PROBLEMATIZANDO A DEMOCRATIZAÇÃO INCERTA	74
<b>CAPÍTULO 2: CONTROLE SOCIAL COMO PROCESSO DE LONGA DURAÇÃO</b>	<b>83</b>
2.1 CRÍTICAS AOS ESTUDOS DA TRANSPARÊNCIA	83
2.2 DA ANTIGUIDADE À DEMOCRACIA MONITÓRIA	94
2.3 INTERFACES ANALÍTICAS COM A SOCIOLOGIA	111
2.4 INSUFICIÊNCIA HISTÓRICA DA TRADIÇÃO RECENTE	121
2.5 INSTRUMENTALIZAÇÃO DA LAI NO BRASIL	143
<b>CAPÍTULO 3: VIVÊNCIA DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL</b>	<b>163</b>
3.1 DISPUTAS ADMINISTRATIVAS SOBRE INFORMAÇÃO	164
3.2 ANÁLISE SOCIOLÓGICA DO DISCURSO IMPLÍCITO	177
3.3 CARACTERIZAÇÃO DAS FIGURAÇÕES NA LAI	186
3.4 DISCUSSÃO ANALÍTICA DAS FIGURAÇÕES	237
3.5 CODIFICAÇÃO E TRIANGULAÇÃO INTERNA	257
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>274</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>281</b>
<b>ANEXO 1: BASE DE DADOS</b>	<b>300</b>
<b>ANEXO 2: COMPILADO DA BDTD</b>	<b>301</b>

## INTRODUÇÃO

Desde 16 de maio de 2012 qualquer pessoa pode requisitar dados públicos ao governo federal do Brasil e ter seu pedido por informação atendido, se a solicitação estiver enquadrada nas balizas da norma federal 12.257/2011 - a Lei de Acesso à Informação (LAI).<sup>1</sup> Na letra da lei, conforme o inciso 1º, do artigo 3º, os órgãos públicos devem adotar a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (BRASIL, 2011). No decorrer desta tese, discutiremos como essa sentença está profundamente enraizada na reflexão sobre a política e sobre as formas de governo, de tal forma que na sua capilaridade ela se confunde, em termos, com a própria experiência daquilo que atualmente identificamos como democracia - a publicidade *versus* o sigilo.

Por ora, se os governos presumidamente democratizam-se ao efetivarem o acesso à informação pública, qual o motivo de haver obstáculos e resistências a esse processo na vivência do direito, conforme indicam a disparidade na implementação das LAIs entre os países que já as adotaram e o teor dos recursos administrativos movidos contra o governo federal por quem teve pedidos negados no Brasil? E em que grau haver obstáculos à efetivação da LAI ressignifica o próprio direito de acesso à informação pública?

É para lidar com esse problema de pesquisa que a tese mobiliza um conjunto variado de evidências, formado por estudos brasileiros sobre as LAIs, pela trajetória internacional e nacional do direito à informação e pela análise, classificação e interpretação de recursos administrativos dos cidadãos ao governo federal. O objetivo é compreender as dinâmicas do acesso a dados públicos no Brasil, ainda que seja necessário retroagir a análise à problematização do campo de estudos e à historicidade da prática, antes de investigar diretamente a formulação, tratamento e

---

<sup>1</sup> A data de vigência coincide com a publicação do decreto 7.724/2012, que regulamentou a LAI no Brasil. Com 76 artigos, ele detalha diversos pontos deixados em aberto pela lei, como a definição do que é informação, de quando cabe sigilo, dos itens obrigatórios para a transparência ativa dos órgãos públicos e das hipóteses de negativa à informação, por exemplo. No dia 23 de janeiro de 2019, o presidente em exercício, o general da reserva Antonio Hamilton Mourão, editou o decreto federal 9.690/2019, alterando aspectos da LAI. A medida ampliava o número de pessoas aptas a declararem documentos públicos sigilosos e alterava a composição das instâncias revisoras. A Câmara dos Deputados discordou, suspendendo o decreto. No momento da apresentação desta tese, o tema aguarda manifestação do Senado e a medida que reduziria o controle social da população sobre o governo segue sem valor.



resposta aos pedidos de informação em si - tomando a União como cenário da pesquisa de campo.

Os objetivos específicos são (i) territorializar o conhecimento nacional sobre o tema, de forma a posicionar esta pesquisa ante os estudos já realizados e com eles dialogar rumo à construção da LAI como um problema sociológico de pesquisa; (ii) ampliar as bases para uma genealogia futura e verdadeiramente abrangente do direito à informação, olhando não mais para a sua presumida relação com a democracia, mas para a sua configuração particular; e (iii) propor um modelo qualitativo de análise para a LAI, que dê visibilidade aos aspectos sociológicos deste tipo singular de interação entre os cidadãos e o Estado. Como veremos, cada um desses objetivos foi tratado em um capítulo próprio ao longo da pesquisa.

Em oito anos, de maio de 2012 a maio de 2020, foram protocoladas perto de 900 mil solicitações por informação à União, feitas por mais de 390 mil pessoas e entidades da sociedade civil.<sup>2</sup> Por sinal, a possibilidade de requerer dados públicos do governo federal tem despertado progressivo interesse na sociedade, com incremento no número dos pedidos ano a ano - em 2012, foram 55.212 requerimentos solicitando informações custodiadas pela administração; em 2013, 86.661 (aumento de 57% em relação ao ano anterior); em 2014, 90.139 (4%); em 2015, 102.422 (13%); em 2016, 111.669 (9%); em 2017, 121.536 (8,8%); em 2018, 129.309 (5,8 %); e, em 2019, 135.339 (4,6%).

Apesar disto, considerando o recorte temporal da pesquisa, de 2012 a 2016, nos primeiros anos da LAI, dos 446 mil pedidos de acesso à informação registrados no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), 34.161 transformaram-se em disputas administrativas. Por disputa, refiro-me às pessoas que, inconformadas com o tratamento recebido dos órgãos públicos da União, registraram seu descontentamento por meio de recursos administrativos, nos quais exigem ter seu direito à informação reparado.

Ao contrário do que se imaginaria, na maior parte elas não tiveram seu pedido de informação simplesmente negado. Apenas 21,93% enquadraram-se neste caso. A maioria das situações, 58,12%, é de recursos apresentados em casos classificados

---

<sup>2</sup> Este parágrafo aparece, com números desatualizados, no artigo “Bases para uma periodização complexa da Lei de Acesso à Informação”, publicado nos anais do 9º Seminário Nacional de Sociologia e Política, dentro do Grupo de Trabalho sobre Políticas Públicas (BARROS JÚNIOR, 2018).

como “Acesso concedido” pelo órgão demandado - e assim lançados no banco de dados mantido pela CGU.<sup>3</sup>

Ao explicitar os motivos, quem recorreu alegou ter recebido “informação incompleta” (37,09%) ou que a “informação recebida não corresponde à solicitada” (25,76%)<sup>4</sup> - configurando uma nuance importante da estatística oficial, mas difícil de notar à primeira vista, que é esse “jogo de gato e rato” entre Estado e cidadãos.

A CGU é o órgão responsável pela coordenação do SIC em âmbito federal e pela análise dos recursos em terceiro grau, quando exerce sua prerrogativa de controle sobre a qualidade do serviço oferecido pelos demais 300 entes do governo federal. A Controladoria pode se colocar como interlocutora na disputa e mediar a cessão das informações ao demandante - inclusive a contragosto do órgão público.

De 2012 a 2016, 5.854 disputas a respeito da aplicação da LAI no Brasil não foram resolvidas nem pelo chefe hierárquico do órgão requerido, nem pela autoridade máxima da área em questão, indo parar na CGU.<sup>5</sup> O teor da maior parte destas disputas está disponível para consulta pela internet - e são documentos importantes para as ciências sociais, por registrarem os meandros da vivência do direito à informação no Brasil.

Diz-se “a maior parte” uma vez que, delimitando o universo aos primeiros anos da LAI, entendidos como sendo o primeiro ciclo político-administrativo da norma na União, desde a sua implementação na gestão Dilma Rousseff (PT), em 16 de maio de 2012, até a interrupção do segundo mandato da presidenta, no dia 31 de agosto de

---

<sup>3</sup> Antes vinculada à Presidência da República, a CGU era o órgão responsável pelas políticas públicas de transparência no Brasil. No período em análise, a Controladoria teve seu status alterado para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) em 12 de maio de 2016, durante o mandato tampão de Michel Temer, que depois seria efetivado à frente do Executivo com o impeachment de Dilma Rousseff, mas manteve suas prerrogativas de agir como ouvidoria e no controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção. Um ajuste de nomenclatura feito depois, por Temer, foi mantido na gestão Bolsonaro, em 2019, de forma que a sigla CGU foi recuperada - dessa vez significando Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União.

<sup>4</sup> Durante a realização da tese, a CGU disponibilizou dados quantitativos sobre o acesso à informação na União em um painel eletrônico na internet em <<http://painéis.cgu.gov.br/lai/index.htm>>. Além dos dados sobre perguntas, respostas e resultado do recursos, a plataforma também apresenta o perfil dos demandantes e as respostas indicadas por eles na pesquisa de satisfação que acompanha o uso do Sistema de Informações ao Cidadão.

<sup>5</sup> Há uma instância final para recursos administrativos em pedidos de acesso à informação na União. Depois da CGU, se o requerente optar por persistir na demanda, ele terá sua queixa reavaliada pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). A CMRI é um órgão colegiado, composto por representantes de dez ministérios, e com atuação mais defensiva quando analisada a partir dos casos individualizados que julga - como será visto adiante, no transcorrer da tese.

2016, 3.564 documentos estavam disponíveis para consulta e cópia digital. A diferença de 5.864 para 3.564 se dá (i) pela diferença de recorte temporal, pois a primeira grandeza tem todos os meses de 2016, enquanto o segundo número desconsidera o tempo com Michel Temer oficializado na Presidência da República;<sup>6</sup> (ii) em razão de apenas 73,4% dos pedidos, segundo a CGU, estarem disponíveis online; e (iii) alguns desses arquivos abordarem conjuntamente mais de uma demanda em grau de recurso, em geral pelo autor e pelo teor dos pedidos serem semelhantes.

Esses arquivos são a parte principal do conjunto de evidências que a tese mobiliza para debater particularmente a LAI no Brasil e, por extensão, o direito à informação como um problema sociológico. Com eles em vista, partimos de uma abordagem construtivista, que combina técnicas da Teoria Crítica da Tecnologia e da Análise Sociológica do Discurso, em um movimento das estruturas sociais às interações, considerando a historicidade, as interdependências entre os atores sociais e a dimensão simbólica do social para concluir que, na sua implementação, a LAI ganhou características secundárias não previstas na sua criação, que indeterminam a democratização associada à fruição do direito à informação. Para isto, foi desenvolvida uma abordagem própria, que identificou 28 figurações de controle dos governos pela sociedade<sup>7</sup> nos arquivos e delas derivou suas interpretações sobre a instrumentalização da Lei de Acesso à Informação no Brasil.

A lista de figurações coloca, à primeira vista, que existe uma (i) animosidade latente entre cidadãos e Estado, que há uma (ii) inadequação dos requerentes ao grau de formalismo exigido para a boa fruição do direito à informação, que há uma (iii) persistência dos episódios de descumprimento da LAI pelos órgãos públicos requeridos, apesar da CGU anotar esses casos e fazer recomendações aos órgãos públicos para que “reavaliem seus fluxos internos”, mas nem sempre, ou noutras palavras, que (iv) a Controladoria, em algumas ocasiões, se omite diante do descumprimento dos procedimentos que, em geral, cobra dos requeridos. Também fica evidente que (v) a CGU busca exercer sua vocação institucional no sistema de

---

<sup>6</sup> Optamos por manter os recursos elaborados de 12 de maio a 16 de agosto, quando Temer assumiu interinamente a presidência, enquanto o Senado Federal avaliava o impeachment de Dilma Rousseff.

<sup>7</sup> Para efeitos de desambiguação, doravante na tese usa-se “controle social” como sinônimo da ideia de controle dos governos pela sociedade.

garantias ao direito de acesso à informação pública, mas que faz isso (vi) no interior de um circuito de poder capaz de indeterminar o valor das suas ações. Mais interpretações advêm dessas pontuações, de forma a abrir novas agendas de pesquisa, que serão discutidas durante a tese.

O caminho trilhado até a depuração da pesquisa nesses achados configura-a como exploratória, pois o problema de pesquisa proposto não está formalmente contido em uma corrente institucionalizada de reflexão sobre a LAI no Brasil. Na busca por uma forma de abordar qualitativamente o direito de acesso à informação, consubstanciado nos 3,5 mil arquivos da CGU, foram lidas 159 pesquisas sobre o tema, compiladas da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Percebemos, então, e é bom frisar de antemão, que o trabalho feito aqui trata de uma abordagem minoritária dentro do campo de estudo. E que as pesquisas sobre a legislação de direito de acesso à informação são uma área que só há poucos anos passou a receber interesse acadêmico em escala global, constituindo aquilo que chamamos nesta tese de “tradição recente”.

O contraste entre os termos “tradição” e “recente” foi a forma encontrada para evidenciar os atritos existentes neste processo de constituição do campo, com linhas de pesquisa ainda em vias de organização. Como veremos, é possível recuar até a Idade Antiga na genealogia do direito à informação, mas é na primeira década do século XXI que uma comunidade de pesquisadores desponta no exterior e, nos anos 2010, no Brasil.

E é com base nisso que a tese procura demonstrar que a tradição recente do direito à informação, portanto, possui pontos cegos que carecem de uma reflexão mais crítica. A ausência de uma visão ampliada do problema provoca também curto-circuitos, que obstaculizam o diálogo entre diferentes atores sociais relacionados ao direito da informação. Essas deficiências foram percebidas na pesquisa de campo e, de certa forma, para que este anteparo fosse estabelecido, é que se procedeu à sistematização de um recorte ampliado da produção acadêmica sobre o tema no Brasil a partir da BDTD.

Uma consequência deste modo de tratar o trabalho de campo é que a análise se deu mediante aproximações sucessivas, com idas e vindas entre essas duas bases de dados. considerando: (i) a prática concreta da LAI no Brasil, substanciada

nos 3,5 mil documentos da CGU entre 2012 e 2016, e (ii) as 159 pesquisas sobre o acesso à informação pública no Brasil compiladas da BDTD. As referências aos cânones do campo permeiam esse diálogo.

A ponte entre o debate sobre a tradição recente e as figurações de controle social foi possível mediante o aprofundamento da historicidade da LAI. Tratando da intencionalidade democrática do direito, trabalha-se com a proposta de que o acesso à informação é parte de um processo não planejado e de longa duração de incremento do controle social, que tensiona as relações de poder entre os cidadãos e o Estado.

A ênfase na perspectiva do controle social é explorada a partir das hipóteses levantadas por Keane (2010), de estarmos testemunhando, após a Segunda Guerra Mundial, uma mutação das democracias representativas para o que ele convencionou chamar de democracias monitórias.<sup>8</sup> Apesar da primeira LAI ter surgido no Reino da Suécia, em 1766, a difusão global deste tipo de norma se deu a partir dos anos 1990, com o Brasil sendo o 89º país do mundo a aprovar uma LAI, depois da maioria das nações latino americanas - coincidindo temporalmente com a hipótese do autor citado.

Do compilado da BDTD e do aprofundamento da historicidade da LAI, numa perspectiva de longa duração, consolidou-se o entendimento que faltam instrumentos qualitativos para o debate. Em especial, se considerada a necessidade de uma “virada sociológica” nos estudos da transparência pública, defendida por Pozen (2019, p.328-330). Mais que isso, o que se pretendeu elaborar foi uma opção analiticamente operacional para o problema de pesquisa. Não é à toa que a ideia de categoria foi

---

<sup>8</sup> Há uma discussão sobre a tradução deste termo *monitory democracy* do inglês para o português brasileiro. Ora a expressão é traduzida como democracia monitória, ora como democracia monitorada. Na tese, optamos pela primeira, entendendo que a palavra democracia para Keane (2010) é mais que um sinônimo de governo. Trabalhamos com o entendimento que ela é uma forma de organização social, logo, passa a ser monitória - ou seja, apelando para a dicionarização da palavra, que ela é chamada a depor sobre si mesma, a auto acusar-se perante a população que a constitui, revisando-se. A opção por monitorada, em vez de monitória, muda a ênfase da democracia para que ela seja entendida somente como o aparato de governo, agora submetido a um maior monitoramento da sociedade - por isso o uso na forma passiva, monitorada, subentendendo o controle social como algo externo à democracia. Ainda que mais direto, o uso de democracia monitorada parece restringir o que seria, na nossa opinião, o cerne da mutação proposta em Keane, que é o controle social recompondo a democracia por dentro, e não de fora. Para um uso bem estruturado da outra abordagem, recomendamos a tese de Fernanda Cavassana de Carvalho (2020), que mobiliza a ideia de democracia monitorada para debater como se dá a interação entre instituições públicas e cidadãos nas redes sociais.

substituída pela de “figurações”, por exemplo, pois se entende aqui que as disputas administrativas em torno da LAI são situações, como definiu Norbert Elias (1994), nas quais os participantes estão conectados entre si, por meio de dependências recíprocas, que se repetem no tempo, mas não de maneira fixa, variando num jogo móvel de tensões.

Finalizando a introdução, cabe dizer que, para adequar a pesquisa à redação científica, esse constante ir e vir entre as bases de dados, ou seja, combinando a análise do compilado da BDTD, a interpretação dos 3,5 mil arquivos custodiados pela CGU e a visão ampliada da história nacional e internacional da LAI, precisou ser linearizado. Por isso, há análise em todos os capítulos, que podem ser discutidos separadamente, mas ganham o sentido pretendido quando combinados e debatidos conjuntamente, pois apontam para as características dessa democratização incerta percebida na instrumentalização da LAI no Brasil.

É assim que o Capítulo 1 demonstra as disparidades entre os países para, em seguida, mergulhar no caso nacional, começando por uma contextualização ampla do direito à informação como objeto de pesquisa. Ali, é apresentada a revisão das dissertações e teses da BDTD, submetidas à classificação simples, de onde se depreende que, se a LAI é um objeto de pesquisa recorrente, podendo ser problematizada como uma tradição recente de estudos, por um lado há o insulamento dessas investigações em poucas instituições de ensino e a concentração delas em três grandes áreas, com preponderância de abordagens cautelosas associadas à transparência ativa. Por outro lado, são as abordagens minoritárias, desgarradas umas das outras, que pesquisam mais a transparência passiva e permitem mais interpretações sociológicas sobre o tema.

A ideia da democratização incerta retorna no final do capítulo, quando é detalhada a abordagem construtivista aplicada à tese, o problema de pesquisa e os critérios de cientificidade. Isto passa pela qualificação da LAI como um artefato político, numa operação analítica que se apropria da teoria da instrumentalização, de Andrew Feenberg (2010), um dos expoentes dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia. A partir da crítica já feita sobre a associação entre direito à informação e democracia, e antecipando achados dos capítulos seguintes, retorna-se à questão da pesquisa e são apresentadas as hipóteses sobre a LAI no Brasil ser afetada no seu

código técnico pelas condições da sua criação e sobre a sucessão de disputas administrativas e o tratamento dado a ela pelo governo engendrar um modo de agir específico na CGU, com repercussão na transparência pública no governo federal.

Delimitados os materiais e métodos, no Capítulo 2 da tese é apresentado o marco teórico principal. Para operar a desnaturalização do direito de acesso à informação como “fenômeno” contemporâneo vinculado às democracias, a tese mobiliza a história da democracia elaborada por Keane (2010). Na obra, ele sustenta que os governos representativos começaram, a partir de 1945, a passar por mutações que cada vez mais os transformam em “democracias monitorias”. Ele apresentou a ideia à comunidade científica em 2008, no livro “Vida e Morte da Democracia”, no qual o pesquisador divide a história do autogoverno dos povos em governo de assembleia (2500 a.C. à criação dos parlamentos), democracia representativa (1000 d.C. à 2ª Guerra Mundial) e monitoria (1945 em diante).

Para Keane, a partir de 1945, “instrumentos de monitoramento do poder e de controle de poder começaram a se estender para os lados e para baixo através de toda a ordem política” (2010, p. 27). Por se tratar de um conceito ainda pouco frequentado nas ciências sociais, ele será devidamente apresentado, refazendo brevemente os argumentos principais mobilizados pelo autor ao longo das 850 páginas de seu livro. Também, uma vez que esta pesquisa se apropria das evidências reunidas por Keane para ver o controle social sobre os governos como um processo de longa duração, são discutidos os pontos de contato da discussão feita por ele com o trabalho de Charles Tilly e Norbert Elias. A fim de verificar como isso se deu no Brasil, utilizando a mesma metodologia e estratégia argumentativa de Keane, no item final são reunidos os achados oriundos do compilado da BDTD sobre a história do direito à informação no país.

No capítulo 3, avançando do debate sobre a instrumentalização primária da LAI no Brasil, a pesquisa mobiliza os recursos anteriormente apresentados para discutir a passagem da performance do acesso à informação para a vivência do direito. Com base na leitura flutuante dos 3,5 mil recursos, e depois da revisão crítica das estatísticas oficiais sobre as disputas administrativas, são apresentadas 28 figurações de controle social apreendidas da prática concreta da LAI - no sentido posto por Elias, de padrões nos quais há uma interdependência tensa entre os atores. Elas são



dispostas em três grupos, sendo um informado pela mutação das democracias representativas em monitorias, outro pela negação disto, e o terceiro pela existência de uma zona cinzenta entre os dois anteriores, na qual essas “eras” colidem.

Por fim, a codificação das figurações é aplicada, para efeito de triangulação interna, em quatro órgãos federais, com os achados decorrentes dessa operação de controle de cientificidade sendo analisados ante a totalidade da pesquisa. As relações mais abrangentes entre as etapas da investigação constam na conclusão do trabalho, antes da sistematização das agendas de pesquisa abertas pela tese e dos próximos passos desta pesquisa, para aperfeiçoamento e melhoria da modelagem proposta.

Em tempo, quanto à necessária exposição da trajetória do pesquisador, do seu local de fala e demais exercícios de reflexividade caros às pesquisas em sociologia, cabe dizer que, desde 2014, a LAI se tornou uma das minhas principais ferramentas de trabalho em um projeto de jornalismo de dados que hoje desenvolvo com mais três colegas<sup>9</sup> - a agência de notícias Livre.jor, especializada em reportagens a partir de documentos públicos, dados oficiais e apurações via LAI nas esferas municipal, estadual e federal. Nossa militância a favor da consolidação da LAI no Paraná nos aproximou do Fórum de Direito de Acesso à Informação, uma organização da sociedade civil ligada à Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), que teve papel fundamental na aprovação da norma no país - ao lado da Transparência Brasil e da Artigo 19.

Nessa atividade, temos participado de eventos sobre o assunto em instituições de ensino superior e outros promovidos por associações interessadas em debater jornalismo, para defender a existência da Lei de Acesso à Informação e mostrar o melhor jeito de usá-la efetivamente para ter respostas suficientes às demandas pretendidas. Essa proximidade fez da Livre.jor um dos primeiros a divulgar, depois de confirmar via LAI, que as bases de dados das perguntas e respostas estavam

---

<sup>9</sup> A agência de notícias Livre.jor é formada por mim, por Alexsandro Ribeiro, por João Guilherme Frey e por Rafael Moro Martins. Juntos escrevemos um livro didático sobre nossa área de atuação, intitulado “Jornalismo de dados: conceitos, rotas e estrutura produtiva” (RIBEIRO; MARTINS; BARROS JÚNIOR; FREY, 2018). Reportagens do grupo foram publicadas no UOL, na Agência Pública, no The Intercept Brasil, na Elástica, na Gazeta do Povo, no Plural e em outros veículos de imprensa. Seleccionados pelo Fundo Brasil de Direitos Humanos, em 2017 e 2018 coordenamos o projeto Latentes, que pela primeira vez mapeou potenciais conflitos socioambientais associados à mineração no país, avaliando a vulnerabilidade de terras indígenas, comunidades remanescentes de quilombolas, assentamentos e áreas verdes protegidas. Foram identificados 4.536 conflitos latentes, nos quais há mineração legalizada a 10 km ou menos desses territórios (LIVRE.JOR, 2018).



disponíveis para consulta pública - pois a CGU não tinha investido na publicização dessa melhoria no sistema. O contato com esse banco de dados, em 2015, foi o motivo para eu propor a pesquisa, originalmente intitulada “Dilema democrático e artefatos de transparência pública na implantação da Lei de Acesso à Informação no Brasil”.

Para posicionar o leitor desta tese, sou jornalista profissional desde 2005, quando me graduei nesta habilitação do curso de Comunicação Social da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Analisar a prática da LAI no Brasil não era uma opção naquele ano, pois ela ainda era um projeto de lei esquecido no Congresso Nacional e o debate sobre direito à informação no país, mesmo dentro da academia, era um tema incomum. Quando muito, falava-se sobre democratização dos meios de informação (COMPARATO, 2000; INTERVOZES, 2005).

Em 2007, ao concluir a especialização em sociologia política ofertada pelo Departamento de Ciências Sociais da UFPR, e em 2011, quando concluí o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da mesma instituição, o direito de acesso à informação estava no final da sua gestação de nove anos. Só em maio de 2012 a LAI entraria em vigor. Para mim, ainda não havia a percepção da LAI como objeto de estudo, tanto que até ali pesquisei como as relações de parentesco alavancam capital político em disputas eleitorais (BARROS JÚNIOR 2011; 2017).

Foi no intervalo de quase cinco anos entre a conclusão do mestrado e o ingresso no doutorado que acompanhei a implementação das novas medidas de transparência passiva e ativa exigidas pela nova legislação, enquanto repórter da Folha de Londrina, de 2012 a 2013. O periódico foi o que mais exigiu o cumprimento dessas medidas pelo Tribunal de Justiça do Paraná, por exemplo. Aqui começou o interesse pelo objeto de estudo.

Portanto foi um esforço permanente, dada a relação profissional com a LAI, afastar as prenoções associadas à democracia e à transparência no âmbito do direito de acesso à informação - cujos produtos frequentemente são vistos como uma panaceia anticorrupção pela imprensa e pela sociedade civil organizada. Era necessário entender como isso ocorreria, antes de manifestar uma interpretação sobre essa correlação. A tese, portanto, busca isto e, nessa jornada, vimo-nos obrigados a desenvolver um ferramental adequado à tarefa.

## **CAPÍTULO 1 - ACESSO À INFORMAÇÃO COMO PROBLEMA SOCIOLÓGICO**

Neste capítulo inicial, a tese se dedica a desconstruir uma ideia implicitamente presumida nos estudos brasileiros sobre o direito de acesso à informação, que é a de que há mais reflexão organizada sobre o tema do que de fato existe na bibliografia consolidada. Ou, dito de outra forma, que se ignora quão recente é o aprofundamento desse debate e como estão dispersos os achados do campo de estudos. É uma proposição que passa a imprecisa visão de que o campo não precisa discutir a si mesmo antes de buscar generalizações sobre a realidade da prática concreta da LAI no Brasil.

Mostraremos a seguir, com base nas 159 dissertações e teses compiladas da BDTD, que por mais que haja trabalhos desde 1996, é com a vigência da LAI no Brasil que o tema passa a ser objeto de pesquisa recorrente. Neste sentido, é recuperado o artigo de Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006), sobre a “explosão global das LAIs”, como uma proposta de marco temporal para o adensamento da reflexão crítica. Da cartografia sobre essa amostragem da produção acadêmica, passamos à construção do problema de pesquisa, de base construtivista, que busca tensionar os sentidos imbricados na relação entre democracia e controle social, pelo prisma do direito de acesso à Informação. O objetivo aqui é territorializar o conhecimento nacional sobre o tema, de forma a posicionar esta pesquisa ante os estudos já realizados e, com eles, dialogar rumo à construção da LAI como um problema sociológico de pesquisa.

### **1.1 VISUALIZANDO A DEMOCRATIZAÇÃO INCERTA**

Há um motivo para a insistência da tese na análise da prática concreta do direito à informação no Brasil, a partir do lócus privilegiado que é a vasta documentação do diálogo entre cidadãos e Estado em posse da Controladoria Geral da União. É que ao ver a LAI como um problema sociológico, sem a pretensão de aferir a eficácia do Serviço de Informação ao Cidadão, ou de meramente descrever a forma como a transparência pública foi implementada, faz-se obrigatório tensionar a

prenoção que associa a existência do direito à informação à democratização dos governos.

As relações entre democracia e transparência estão disseminadas na produção acadêmica. Por exemplo, para Matias-Pereira (2004, p. 3), a busca da segunda seria “uma condição fundamental para que o Brasil possa continuar o avanço no processo de consolidação da democracia”. A percepção é semelhante em Têmis Limberger (2007, p. 262), que vê a transparência como uma “integração do princípio da publicidade conjugado com o direito à informação e o princípio democrático”. Mas essa conexão, como pontua Rivera, numa obra inteira dedicada a essa tensão, alimenta-se de conceituações pouco abrangentes de ambas as ideias - visto que a relação entre transparência e democracia muda ao longo do tempo até chegar nesse patamar contemporâneo, em que, “diferente do que propunham os teóricos dos segredos de Estado, um governo transparente tem mais legitimidade aos olhos dos governados, o que permite a ele agir com firmeza, pois tem o respaldo dos cidadãos” (RIVERA, 2008, p.31).

Em um aspecto relacionado a esta questão, se é comum na bibliografia sobre o direito de acesso à informação a ocorrência de estudos comparando a letra da lei em vários países, há uma ausência na literatura especializada quando se trata de cotejar as experiências sociais que, em cada nação, levaram à vigência da LAI. Um exemplo contundente surge da comparação entre leis de acesso à informação e liberdades democráticas. Na última contagem do *Centre for Law and Democracy* (CLD),<sup>10</sup> no final de 2019, 128 nações já tinham LAIs – 66% dos 193 países reconhecidos pela Organização das Nações Unidas. Só que desses 128, apenas 66 países (52% do total) são considerados nações democráticas pela *Freedom House*. Outros 42 (33%) desfrutam de liberdade parcial e 18 (14%) são países com restrições severas à liberdade.

De acordo com o *rating* RTI, do CLD, que mede a qualidade da legislação de acesso à informação, a LAI do Afeganistão, de 2014, é atualmente a norma mais

---

<sup>10</sup> A situação atual da expansão das LAIs no mundo pode ser obtida junto ao *Center for Law and Democracy* (CLD) - um observatório no Canadá especializado no tema, que monitora o direito à informação e atualiza anualmente, em parceria com o *Access Info Europe*, o *Global Right to Information Rating*, avaliando as LAIs em vigor - o *rating* RTI. Os dados estão disponíveis na internet em <[www.rti-rating.org/country-data](http://www.rti-rating.org/country-data)>.

avançada do mundo, tendo alcançado 139 dos 150 pontos possíveis. A avaliação considera 61 critérios, distribuídos em 7 categorias: direito de acesso previsto em lei, abrangência (qualquer pessoa pode requisitar quaisquer dados públicos), clareza de procedimentos para a requisição de informações, transparência quanto às exceções à regra da publicidade geral dos atos governamentais, oferta de grau recursal para as negativas de acesso ou respostas parciais, punições a quem descumpre a LAI e divulgação do direito de acesso.

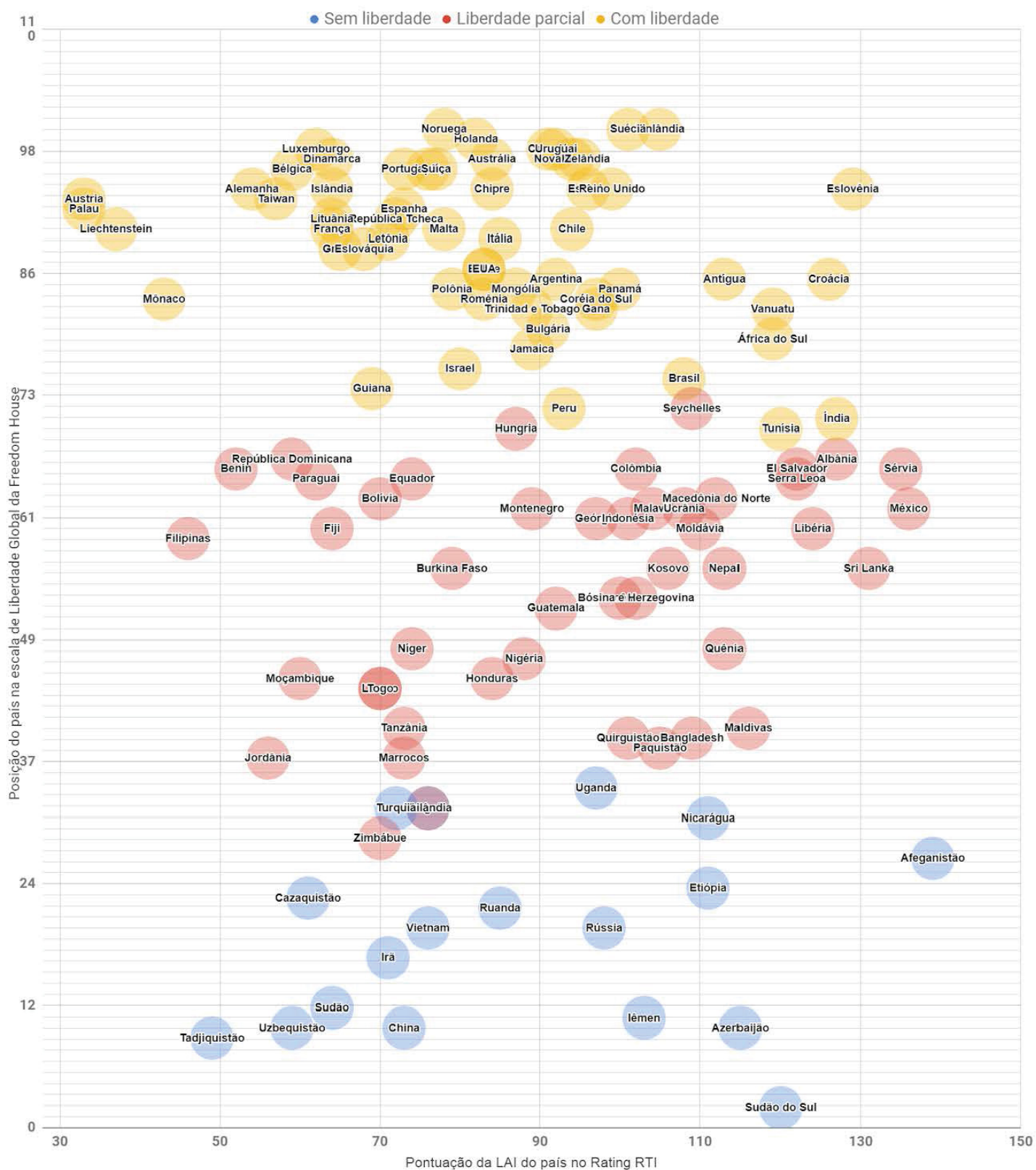
O gráfico de dispersão a seguir trata dessa e de outras idiossincrasias, ao localizar os países conforme essas variáveis: quão democraticamente livres eles são e quão avançada é a LAI de cada um. Mais à direita está o Afeganistão, alçado à condição de líder do *rating* das LAIs no mundo, mas que hoje é considerado um país sem liberdade no levantamento mais atual da *Freedom House*<sup>11</sup> - por isso a posição na porção inferior do gráfico. A organização internacional que monitora as democracias pelo mundo julga que apesar da oposição no Afeganistão ter liberdade para se organizar e disputar as eleições, as fraudes recorrentes impedem esses políticos de saberem qual o tamanho do seu apoio popular, por exemplo.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Para uma crítica ao viés neoconservador da instituição, ver Giannone (2010). O autor se esforça para apontar questionamentos à metodologia da Freedom House, que em sua opinião é utilizada indiscriminadamente por pesquisadores em todo o mundo sem a devida problematização. Apesar de relevante, a discussão não afeta o raciocínio disposto na tese, portanto o registro serve como indicação para quem deseje aprofundar-se neste debate em específico.

<sup>12</sup> A metodologia usada pela *Freedom House* é bastante extensa, mas um resumo dela consta na versão para divulgação do relatório de 2018: "O relatório *Freedom in The World 2018* avaliou o 'estado de liberdade' em 195 países e 14 territórios durante o ano civil ano civil de 2017. A cada país e território é atribuído entre 0 e 4 pontos em uma série de 25 indicadores, para uma pontuação agregada de até 100. Essas pontuações são usadas para determinar duas classificações, para direitos políticos e liberdades civis, com classificação de 1 representando as condições mais livres e 7 para as menos livres. É a combinação da avaliação de direitos políticos e liberdades civis de um país ou território que determina se ele recebe um selo de Livre, Parcialmente Livre, ou Não Livre. A metodologia, derivada da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é aplicada para todos, independente da localização geográfica, composição étnica e religiosa, ou do nível de desenvolvimento econômico. O relatório avalia as oportunidades reais, em termos de direitos e liberdades, das quais gozam os indivíduos e os governos. Considera-se que os direitos políticos e as liberdades civis podem ser afetados por atores estatais e não estatais, incluindo insurgentes e outros grupos armados" (FREEDOM HOUSE, 2018, p. 2). Os dados estão disponíveis na internet em <<https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>>, sendo que ao clicar no nome do país é possível acessar os relatórios específicos de cada um.

GRÁFICO 1: Acesso à informação x Liberdades democráticas



Em posição diametralmente oposta está a Áustria, no topo do gráfico, só que à esquerda, demonstrando possuir poucas garantias legais para que os cidadãos do país usufruam do direito de acesso à informação. Por outro lado, para a *Freedom House*, as eleições no país são avaliadas como justas e livres e os partidos políticos não têm obstáculos à mobilização popular. Nesta matriz de análise, é a Eslovênia que se destaca como país que melhor combina liberdades democráticas e garantias ao direito de acesso à informação, em oposição ao Tadjiquistão, com a pior pontuação em ambos.

Uma interpretação para o fato de só 52% dos países com Leis de Acesso à Informação serem considerados territórios com liberdades democráticas pela *Freedom House* pode ser derivada da trajetória deste direito.<sup>13</sup> E este é um dos pilares epistemológicos da pesquisa em curso, que se apoia na historicidade da prática concreta para debater a relação entre intencionalidade democrática do acesso à informação, performance da LAI e vivência deste direito - uma tríade que é apresentada brevemente a seguir e debatida ao longo da pesquisa.

Se faticamente não há uma relação de causalidade entre LAIs e democracia, por que a maior parte dos pesquisadores trata a relação entre ambos como sendo evidente? Provavelmente a resposta depende de uma operação teórica mais exigente, como alerta Fox (2019, p. 1.351), referindo-se ao controle social de forma ampla: “as pesquisas se mostram significativamente atrás das práticas, e os trabalhos conceituais e teóricos estão ainda mais atrasados do que as pesquisas”.

Ora, se a LAI serve às iniciativas de controle social sobre os governos, ao enfrentamento das desigualdades e à redução da assimetria informacional entre cidadãos e Estado, parece mesmo evidente que essas normas de acesso à informação possuem ao menos uma intencionalidade democrática. Este parece ser, inclusive, o cerne do “dilema democrático” - entendido como “o conflito entre as expectativas da teoria democrática em relação a uma cidadania bem informada e a

---

<sup>13</sup> Abordagem semelhante foi realizada por Kátia Santiago Ventura, em dissertação defendida em 2015, na qual ela comparava os dados do *Rating RTI* com o *Democracy Index 2014*, feito por uma consultoria da revista *The Economist*. Na análise, 20,6% dos países com LAI eram democracias plenas, 36,3% eram democracias imperfeitas, 20,5% tinham um regime híbrido, 15,7% eram países autoritários e não havia dados sobre 6,9%. A pesquisadora não utilizou gráfico de dispersão para mostrar o espalhamento combinado das duas variáveis (VENTURA, 2015, p. 44).



realidade dos baixos níveis de informação dos públicos de massa” (PORTO, 2003). Geralmente, o dilema democrático é encarado como um objeto de pesquisa relacionado ao papel social da imprensa e dos meios de comunicação de massa, mas o questionamento serve também para evidenciar o papel do acesso à informação pública dentro do processo decisório.

Existe uma grande diferença entre ter um direito e poder exercê-lo. Em se tratando da informação, além do direito de acesso, há que se falar na sua disponibilização em formatos adequados ao usuário e da capacitação desse para a construção de significados a partir dela. É função do Estado estabelecer mecanismos que, além da oferta, garantam o acesso pleno à informação para todos. O acesso à informação é o próprio viabilizador do regime democrático, se admitirmos que esse está alicerçado na participação popular informada, consciente e capaz de compreender um contexto cada vez mais plural (BORGES; SILVA, 2006).

Se a intencionalidade democrática está presumida no processo político que é a aprovação de uma Lei de Acesso à Informação, ela acaba ressignificada em cada país conforme a trajetória particular dele e do parto da própria legislação. A resultante disto é incorporada não mais como intenção, mas como performance aos ritos burocráticos, podendo ou não levar à propalada democratização da coisa pública. Dependerá da passagem de um momento para o outro, quando acontecem as instrumentalizações primária e secundária destes artefatos (FEENBERG, 2010). Visto assim, enquanto componente político de controle social do Estado pela população, o acesso à informação se constitui num processo social de fundo, que acontece no longo prazo, cuja teoria da mudança que traz em si aparece como um *devir* antes de ocorrer como *práxis*.

Então, por mais que se assuma a projeção irrefletida de um ideal de democracia em países tão díspares quanto o Afeganistão, a Áustria, a Eslovênia e o Tadjiquistão por eles terem aprovado legislações de acesso à informação pública, a performance da LAI em cada país terá componentes próprios que só podem ser avaliados quando a prática concreta do direito à informação é ali pesquisada. São condições sociais que extrapolam o texto da lei e as estatísticas oficiais - daí a busca por figurações que sirvam de marcadores para essa análise e comparação.

Concluindo o panorama inicial, é importante registrar que nenhum desses quatro estão entre os países mais referenciados no debate brasileiro a respeito do

direito à informação. Segundo o cânone do campo, existem mais menções na bibliografia sobre a Suécia, os EUA e o México. Os dois primeiros pelo papel de destaque na historiografia do direito à informação, que abordaremos adiante; o México por ter sido, antes do Afeganistão, o país com melhor pontuação no *rating* RTI e, no debate brasileiro, usado frequentemente como exemplo na retórica oficial para a legislação nacional.

Como reforço ao argumento de que há particularidades importantes entre os países com LAI, a tabela anterior comparou-os segundo os critérios utilizados pelo CLD para avaliar as garantias ao direito de acesso à informação.

**TABELA 1: COMPARAÇÃO DE LAIs ENTRE PAÍSES**

PAÍSES	ANO DA LAI	RATING RTI	COMPONENTES DESAGREGADOS DO RATING RTI						
			Previsão legal do direito de acesso	Liberdade de requisição pelos cidadãos	Clareza de procedimentos no ato da requisição	Transparência sobre exceções ao princípio da publicidade	Existência de grau recursal	Sanções a quem não cumpre a lei	Divulgação do direito de acesso à informação
Afeganistão	2014	139	5	30	28	30	26	6	14
México	2002	136	6	30	28	28	26	4	14
Eslovênia	2003	129	3	30	26	25	28	4	13
Brasil	2011	108	6	29	19	16	22	3	13
Suécia	1766	101	5	25	18	19	22	4	8
EUA	1966	83	2	18	16	17	14	4	12
Tadjiquistão	2002	49	4	8	17	16	2	0	2
Áustria	1987	33	2	14	8	2	6	1	0

Fonte: compilado pelo autor do Global Right to Information Rating (RTI Rating).

Brasil e México têm as garantias legais mais abrangentes, enquanto os EUA e a Áustria têm os piores resultados neste item, dentro desta amostragem selecionada. Afeganistão e Eslovênia, com LAIs potentes, estão diametralmente opostos em



termos de liberdades democráticas, mas dão a mesma condição de requisição para seus cidadãos. Com a LAI mais antiga do mundo, a Suécia é mais transparente em relação às exceções à aplicação do princípio da publicidade que o Brasil, cuja norma foi escrita 245 anos depois. São comparações simples e que dependem de hipóteses interpretativas elaboradas dentro das ciências sociais para serem problematizadas - pois a Administração, a Ciência da Informação e o Direito, à frente da produção acadêmica sobre o direito à informação no Brasil, se ocupam de outros aspectos da questão.

## 1.2 TEMPORALIDADE DE UMA TRADIÇÃO RECENTE

Estudos sobre o direito de acesso à informação não costumam pontuar a importância da década de 2000 para a formação do campo de estudo, ignorando o risco que eclipsar este marco temporal possa dar a falsa impressão que o tema permeia as reflexões científicas desde o advento da primeira LAI do mundo, em 1766, na monarquia parlamentarista do então Reino da Suécia.<sup>14</sup> Se assim fosse, não faria sentido falar atualmente do direito de acesso à informação como um problema ainda a ser construído. Mas não temos esses 250 anos de pesquisa social acumulados e nem 50 anos, numa abordagem mais otimista, se contássemos a partir da terceira LAI aprovada, nos EUA, em 1966.

Foi em 2006, na década passada, que John Ackerman e Irma Sandoval-Ballesteros publicaram o artigo “A explosão global das leis de acesso à informação”, no qual buscavam problematizar a rápida difusão deste tipo de norma pelo planeta. Além de ser um texto de referência sobre o tema, na época ele foi um alerta a respeito do assunto estar insatisfatoriamente problematizado pelos pesquisadores sociais (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006, p. 87).

Havia apenas 12 países com leis de acesso à informação (LAIs) em vigor no ano de 1986. Nestes territórios, por meio dessas normas, os cidadãos podiam requisitar aos governos dados de interesse público até então resguardados pela administração estatal. Dez anos depois, em 1996, eram 22 LAIs no mundo e, em

---

<sup>14</sup> No século 18, o Reino da Suécia era um território que abrangia as áreas hoje denominadas de Suécia e Finlândia.

2006, o número saltou para 70. Ou seja, no intervalo de duas décadas, que foi observado pelos pesquisadores, o número de países com leis de acesso à informação praticamente sextuplicou. Esta foi a realidade que os motivou - e o gráfico a seguir demonstra esta curva íngreme, na imagem menor, e em detalhe, no período recente, é possível ver a “explosão global” ano a ano.<sup>15</sup>

Também em 2006, em um relatório encomendado pela Transparência Internacional,<sup>16</sup> David Banisar abordou separadamente a situação do direito de acesso à informação nestes 70 países. Para ele, “os últimos dois anos foram emocionantes para quem promove e usa o direito de acesso à informação. Países de todos os continentes adotaram leis. Outros alteraram e melhoraram suas leis” (BANISAR, 2006, p. 5, tradução livre<sup>17</sup>).

A posição dos autores é ratificada por outros pesquisadores, como é o caso de Rick Snell e Weibing Xiao, que no ano seguinte, em 2007, fizeram um balanço da expansão da lei de acesso à informação nas províncias chinesas.<sup>18</sup> Também eles registram sua surpresa com a veloz disseminação desta classe de leis. Os autores afirmam que, para além das unidades nacionais, percebe-se que “a propagação deste tipo de reforma legislativa estendeu-se para órgãos subnacionais e organismos multilaterais” e que “há poucos exemplos, se houver algum, de uma mudança legislativa que tenha se propagado tão rápido mundialmente” (SNELL; XIAO, 2007, p. 45).

---

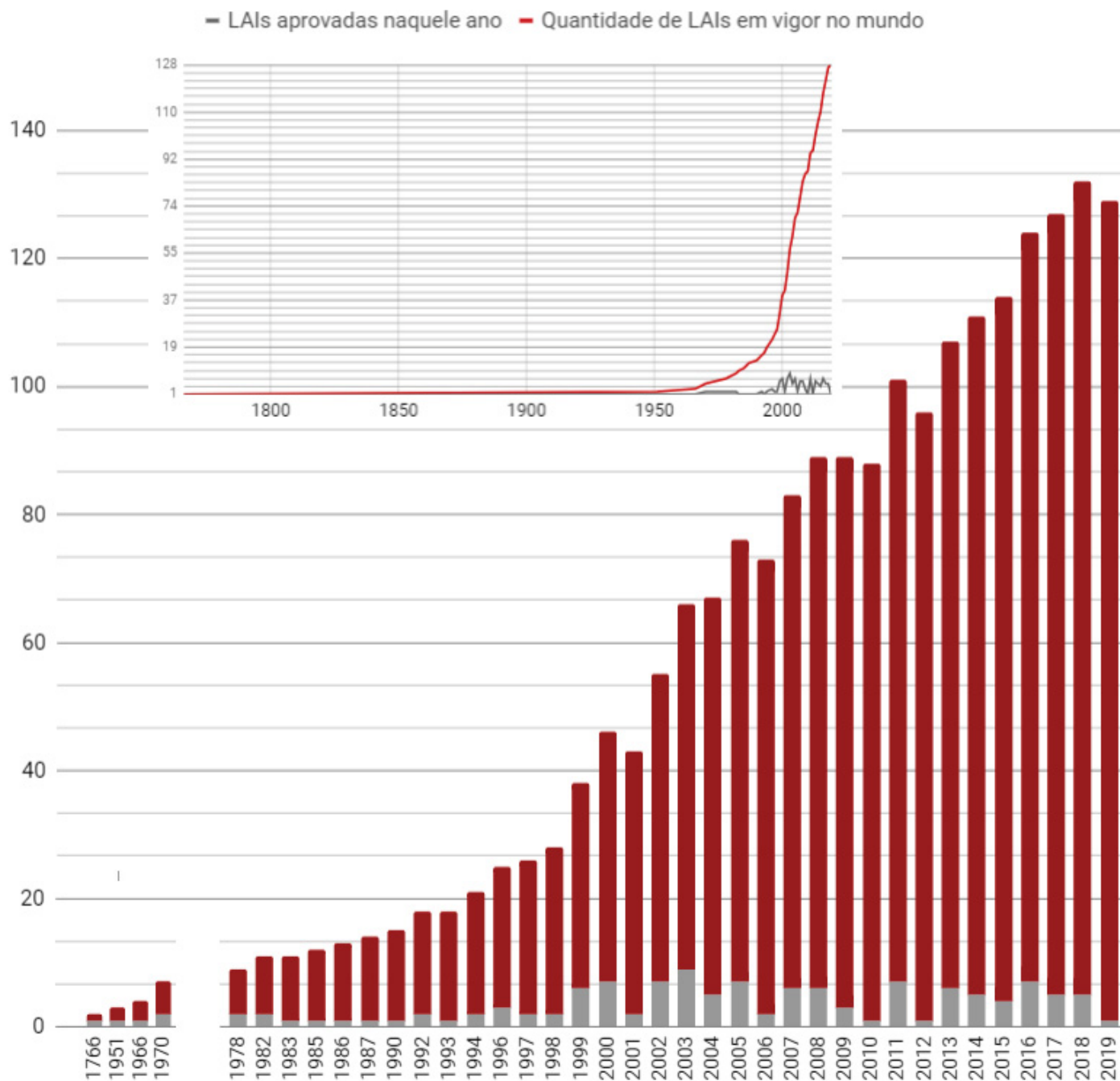
<sup>15</sup> Ackerman e Irma-Ballesteros (2006, p. 87) citam, numa nota de rodapé, apenas três estudos sobre o direito de acesso à informação anteriores ao seu artigo: a obra *"Public Access to Government-held Information"*, editada em 1987 por Norman Marsh, considerada por eles "desatualizada", e dois levantamentos dos autores citados a seguir na tese: uma prévia da pesquisa *"Freedom of Information: a comparative legal survey"*, de Toby Mendel, divulgada em 2003, e outra, sobre a existência dessas leis, de 2004, feita por David Banisar, chamada *"Access to government record laws around the world"*. A título de ilustração, o buscador de artigos científicos Google Scholar indexa apenas 29 citações ao texto de Marsh, em 1987, em evidente contraste às 329 referências ao alerta dos autores sobre a explosão global das LAIs.

<sup>16</sup> Fundada em 1993 e com sede em Berlim, na Alemanha, a Transparência Internacional afirma ter representações em mais de 100 países e congregar pessoas contra a corrupção pública e privada.

<sup>17</sup> Todas as citações em língua estrangeira no original, conforme indicado nas referências bibliográficas, a exemplo desta primeira, foram traduzidas livremente pelo autor. Isto dito, por economia textual, a expressão “tradução livre” será omitida nos casos seguintes.

<sup>18</sup> A China adotou nacionalmente uma lei de acesso à informação em 2007, mas a província de Xangai se antecipou a esse processo. Em 2004 ela elaborou uma norma para regular o acesso da população a informações governamentais. Depois disto, 11 das 34 subdivisões administrativas seguiram o exemplo de Xangai, fazendo com que a medida fosse debatida para todo o território (SNELL; XIAO, 2007)

## GRÁFICO 2: Explosão global das LAIs



FONTE: Monitoramento "Global Right to Information", feito pelo CKD e Access Info Europe (2020).

“É surpreendente que levasse tanto tempo para que um fundamento tão importante da democracia adquirisse reconhecimento generalizado como um direito

humano”, ponderou Toby Mendel (2009, p. 4), no mesmo sentido, na introdução de outro relatório largamente citado sobre o direito à informação no mundo. Esses três textos são facilmente encontrados nos estudos brasileiros, como introdução ao tema do direito à informação.

Não foi localizada, no âmbito desta pesquisa, uma investigação bibliométrica de fôlego, nas literaturas nacional e internacional, que contabilize o aumento da produção acadêmica sobre o direito de acesso à informação. Mas, como se argumentou até aqui, achados iniciais, para reconhecer o estado da arte, indicam que só recentemente o objeto se tornou um tema de pesquisa recorrente.

Isto fica mais fácil de visualizar com uma consulta simples à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Mantida pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), a BDTD tem em seu banco de dados 467 mil dissertações e 171 mil teses, elaboradas por 118 instituições de ensino superior brasileiras.<sup>19</sup>

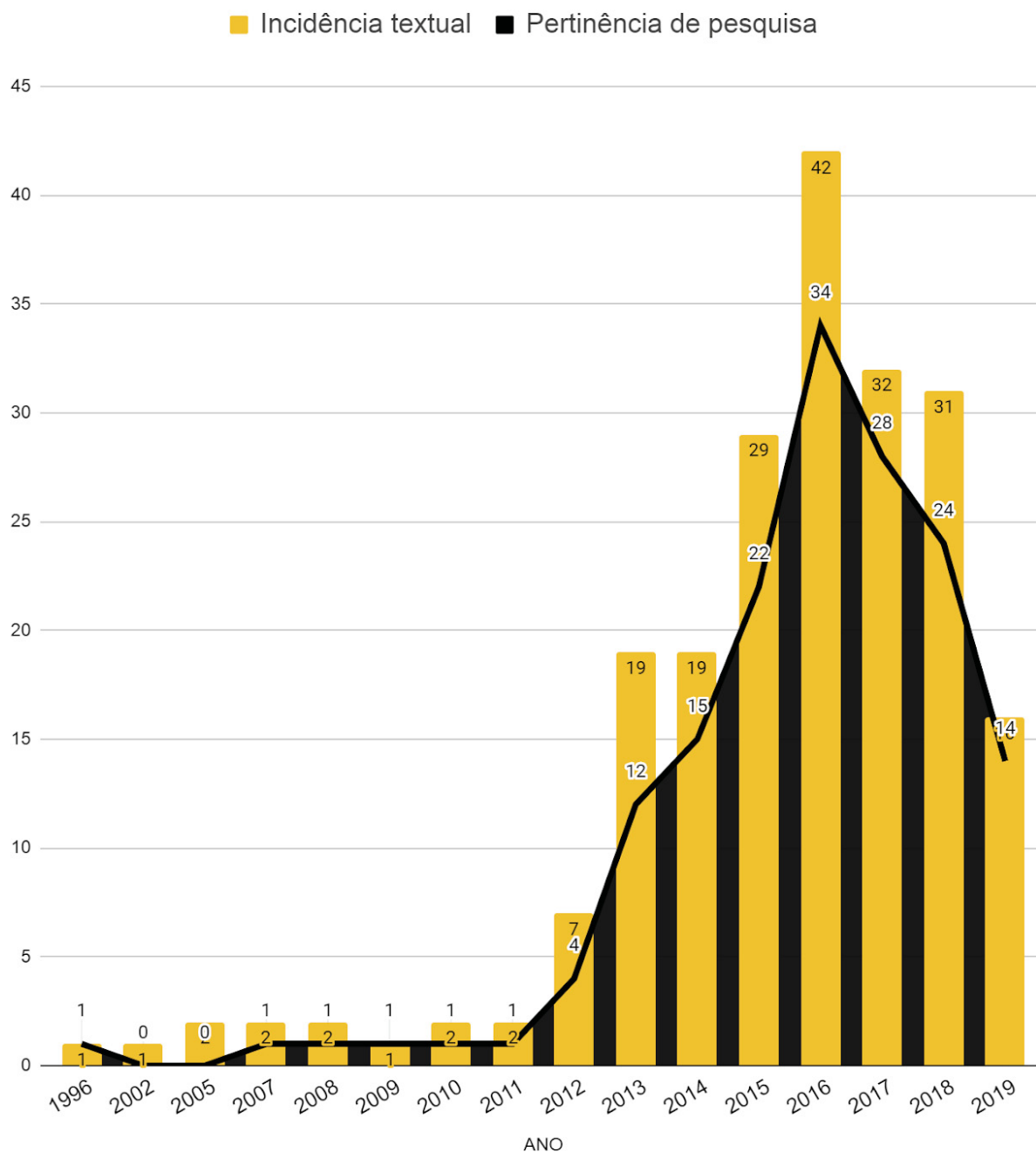
Ao realizar uma busca simples sobre o tema Lei de Acesso à Informação surge como resultado a existência de 664 trabalhos. São 9 na década de 1990, 51 nos anos 2000 e 604 de 2011 a 2019.<sup>20</sup> A título de comparação, a expressão “*accountability*” retorna 1.518 resultados e “controle social” aparece com 2.025 registros, num exemplo de como há um tunelamento da busca com a mudança do tema, ou seja, um estreitamento do interesse conforme se avança de um termo para outro, mostrando comparativamente a maior ou menor difusão da ideia naquela amostra da produção acadêmica.

---

<sup>19</sup> Por mais completo que seja o projeto, ele não disponibiliza o total da produção acadêmica de pós-graduação no Brasil, nem no âmbito público, nem no privado. A UFPR, por exemplo, não integra a iniciativa. Do Paraná, fazem parte a UTFPR, a Unioeste, a Tuiuti e a PUC-PR. A lista completa está disponível aqui <<http://bdtd.ibict.br/vufind/Institutions>>. Datando do início do século passado, há no banco de dados 360 pesquisas anteriores aos anos 1980, quando os registros começam a ser mais frequentes, na casa dos milhares por década e, nos anos 1990 em diante, na casa dos milhares por ano.

<sup>20</sup> Foi dispensado o uso das aspas como operadores da busca, visto que a delimitação restringia a busca a apenas 182 ocorrências e eliminava dos resultados trabalhos que citavam indiretamente a LAI em seus resumos e sumários.

GRÁFICO 3: Acesso à informação na Biblioteca Digital Brasileira de Dissertações e Teses



Feita um a um a análise dos 664 títulos, resumos, palavras-chave e sumários, nesta ordem, buscando pertinência ao tema em debate nesta tese, o conjunto foi

reduzido para 208 trabalhos.<sup>21</sup> Foram excluídos os que utilizaram a LAI para obter dados de seu interesse, sem que isto significasse problematizar o acesso à informação.<sup>22</sup> Além desta desambiguação, quatro duplicatas foram eliminadas e cinco trabalhos cuja cópia integral não estava disponível para consulta aberta no repositório de origem foram desconsiderados, apesar de os outros componentes indicarem haver pertinência da pesquisa com o levantamento aqui pretendido. Estudos que citavam a LAI, mas estavam focados em transparência ativa foram mantidos - adiantando que a diferença entre as duas formas, ativa e passiva, será objeto de análise mais adiante.

Dentro deste conjunto de 208 trabalhos, composto por 26 teses e 182 dissertações, nova operação classificatória foi realizada para separar do total de casos com incidência textual significativa aqueles estudos no qual havia pertinência de pesquisa. Por pertinência de pesquisa, entendemos a investigação na qual a problematização do direito à informação era ou o objeto primário do estudo, ou um item secundário contra o qual o tema principal era construído - por exemplo, dissertações e teses pautadas pela ponderação dos direitos à intimidade e à informação.

Obtivemos, então, a marca de 159 dissertações e teses, à disposição para consulta pública na BDTD, cujas enunciações articulam-se diretamente com a proposta dessa pesquisa, assim distribuídas: 1 na década de 1990, 4 nos anos 2000 e 154 na década de 2010. Com isto, buscamos apontar como a reflexão sobre o direito à informação no Brasil é uma “tradição recente” - que será explorada agora nas suas características. Comparando os gráficos 2, da explosão global das LAIs, com o 3, da BDTD, é possível afirmar que os estudos nacionais estão adequadamente contidos no movimento de internacionalização do direito à informação. Considerando o tempo de preparação das dissertações e teses, o aumento da pesquisa sobre acesso à informação coincide majoritariamente com a vigência da LAI no Brasil, mas as ocorrências anteriores indicam que o tema não era desconhecido da comunidade acadêmica.

---

<sup>21</sup> Busca atualizada no final de janeiro de 2020. A lista completa dos trabalhos da BDTD está nos apêndices desta tese, referenciada no sumário, e os arquivos estão disponíveis em drive virtual próprio para facilitar a confirmabilidade da análise: <<https://bit.ly/2OpqBWP>>.

<sup>22</sup> Sobre o debate acerca das aplicações multidisciplinares das LAIs na produção científica, ver Walby e Luscombe (2020).



TABELA 2: LAIs por país e ano de aprovação

Ano	Países que aprovaram LAIs	LAIs em vigor
1766	Suécia	1
1951	Finlândia	2
1966	Estados Unidos da América	3
1970	Dinamarca e Noruega	5
1978	França e Holanda	7
1982	Austrália e Nova Zelândia	9
1983	Canadá	10
1985	Colômbia	11
1986	Grécia	12
1987	Áustria	13
1990	Itália	14
1992	Hungria e Ucrânia	16
1993	Portugal	17
1994	Bélgica e Belize	19
1996	Islândia, Lituânia e Coreia do Sul	22
1997	Tailândia e Uzbequistão	24
1998	Israel e Letônia	26
1999	Albânia, República Tcheca, Geórgia, Japão, Lichtenstein e Trinidad e Tobago	32
2000	Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Estônia, Moldávia, Eslováquia, África do Sul e Reino Unido	39
2001	Polónia e Romênia	41
2002	Angola, Jamaica, México, Paquistão, Panamá, Tadjiquistão, Zimbábue	48
2003	Armênia, Croácia, Irlanda, Kosovo, Peru, São Vicente e Granadinas, Sérvia, Eslovênia e Turquia	57
2004	Antígua, Argentina, República Dominicana, Equador, Suíça	62
2005	Azerbaijão, Bolívia, Alemanha, Índia, Montenegro, Taiwan e Uganda	69
2006	Honduras e Macedônia do Norte	71
2007	China, Ilhas Cook, Jordânia, Quirguistão, Nepal e Nicaraguá	77
2008	Chile, Etiópia, Guatemala, Indonésia, Malta e Uruguai	83
2009	Bangladesh, Irã e Rússia	86
2010	Libéria	87
2011	Brasil, El Salvador, Mônaco, Mongólia, Níger, Nigéria e Tunísia	94
2012	Iêmen	95
2013	Guiana, Costa do Marfim, Ruanda, Serra Leoa, Sudão do Sul e Espanha	101
2014	Afeganistão, Maldivas, Moçambique, Palau e Paraguai	106
2015	Benin, Burkina Faso, Cazaquistão e Sudão	110
2016	Timor Leste, Quênia, Filipinas, Sri Lanka, Tanzânia, Togo e Vietnã	117
2017	Bahamas, Chipre, Líbano, Malauí e Vanuatu	122
2018	Fiji, Luxemburgo, Marrocos, São Cristóvão e Nevis, Seicheles	127
2019	Gana	128

FONTE: Monitoramento "Global Right to Information"(2020).

Num exercício de controle de cientificidade, os mesmos parâmetros utilizados na BDTD foram aplicados ao Portal de Periódicos Capes/MEC, encontrando uma distribuição semelhante da produção científica. Buscando registros de artigos em português, publicados em periódicos com revisão de pares. E utilizando o verbete “acesso à informação” sem restrição, foram localizados 18 trabalhos na década de 1980, 180 nos anos 1990, 1.083 nos anos 2000 e 4.183 na década de 2010.<sup>23</sup> Variação semelhante foi encontrada em Resende (2018, p. 211-213), combinando repositórios - mas ele não a problematizou como um objeto correlato de estudo.

A referência bibliográfica mais antiga encontrada nesse mapeamento do estado da arte foi ao trabalho de José Honório Rodrigues, em 1978, em que ele “levanta, pela primeira vez no Brasil, o questionamento do acesso aos documentos como ‘um direito legal ou o privilégio de alguns cidadãos’, (...) e denuncia a má vontade do poder público com relação à liberação de documentos” (CÔRTEZ, 1996, p. 68).<sup>24</sup> Afora essa referência, ele não é citado nos demais trabalhos.

Observando os cânones do campo de estudo na literatura internacional, a temporalidade desta tradição recente acompanha o argumento já demonstrado, mas como não foi realizada uma busca abrangente nos mesmos termos - e as fontes estão mais dispersas - é impraticável estender o argumento além da produção nacional. Até porque há estudos anteriores, mas restritos aos poucos países com LAIs aprovadas antes dos anos 2000 (Finlândia, EUA, Austrália e Canadá, por exemplo).<sup>25</sup> Na tabela 2, na página anterior, a lista de LAIs por país e ano de aprovação.

---

<sup>23</sup> Neste universo não foi aplicada a mesma revisão exercida sobre os registros da BDTD, com controle da incidência textual completa e pertinência das pesquisas, classificadas conforme o grau de problematização do acesso à informação. Isto é um inconveniente, na medida em que a ideia de “acesso à informação” é utilizada frequentemente na Saúde, para falar da relação médico-paciente; na Ciência da Informação, com outro sentido, ao tratar ou do impacto da tecnologia na sociedade, ou do acesso a arquivos; na Ciência da Computação, abordando sistemas informatizados; ou ainda para discutir questões de acessibilidade relacionadas a pessoas com deficiência. Na análise da BDTD, esses “falso positivos” foram eliminados do resultado final.

<sup>24</sup> Na sua dissertação “Arquivo Público e informação: acesso à informação nos arquivos públicos estaduais do Brasil”, defendida na UFMG, a pesquisadora Maria Regina Persechini Armond Côrtes faz essa indicação. Textualmente, ela cita o ano de 1969, mas nas referências bibliográficas, e depois ao localizar o documento (RODRIGUES, 1978), foi confirmada a data aqui referenciada. A pesquisa de Côrtes, de 1996, foi o trabalho mais antigo localizado na base da BDTD, e sinaliza o pioneirismo da Ciência da Informação nos estudos do direito de acesso à informação no Brasil.

<sup>25</sup> Hoje o campo de estudos agrega cientistas e ativistas de áreas multidisciplinares, organizados em redes como a FOIANet, a Right2Info, a AccessInfo e o Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública, no Brasil, por exemplo.



### 1.3 ESTUDOS SOBRE LAIs POR ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO

No item anterior, iniciando a discussão sobre a construção do direito de acesso à informação como um problema sociológico, foi apresentada a temporalidade desta tradição recente de estudos no Brasil, coincidente com a expansão das LAIs pelo mundo, aumentando nos anos 2000 pra chegar ao ápice na década seguinte, de 2010, com a vigência da norma em todo território nacional.

Agora a intenção é territorializar os estudos compilados da BDTD, de forma a distinguir quais instituições se sobressaem, quais orientadores despontam como referências, se há e para onde se dirige o insulamento das pesquisas por área de concentração e quais as ênfases aplicadas aos trabalhos de campo. Isto vai explicar uma ponderação anterior, na qual foi dito que a presente tese apoiava-se numa abordagem minoritária no campo de estudos.

Considerando que 38 instituições de ensino superior (IES) tiveram trabalhos compilados, as 4 com mais registros são responsáveis por 42% da produção catalogada sobre LAI na BDTD. A Universidade de Brasília (UNB) sozinha, com 32 peças, tem 20% do total. Ela é seguida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com 14 (8,8%), pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) com 12 (7,54%) e pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) com 10 (6,28%).<sup>26</sup> O resto da produção está dispersa em 34 IES, sendo que destas 17 tiveram apenas um trabalho compilado na revisão do estado de arte dentro da BDTD.

Aprofundando a análise, foram localizados 130 pesquisadores no papel de orientadores das dissertações e teses compiladas. Destes, apenas 19 orientaram dois ou mais trabalhos sobre direito à informação - indicando ainda mais o insulamento dessas investigações em determinadas direções de análise. À frente dos demais, com seis trabalhos orientados, está Robert Gregory Michener, autor de textos bastante citados na área, vinculado à FGV, onde leciona na Escola Brasileira de Administração

---

<sup>26</sup> A lista continua com UFPE e USP (9 cada); UFMG (8); Unisinos (7); Unesp (6); IBICT, UFC, UFRN e UFSM (4 cada); UFF, UFSC e Uniceub (3 cada); UFES, UFJF, UFS, UFSCAR e Unifor (2 cada); e, com apenas um trabalho compilado cada uma, uma relação com 17 instituições de ensino superior, com FDV, FJP, Mackenzie, Metodista, PUC-SP, UFAM, UFFS, UFG, UFGD, UFMA, UFMS, UFPA, UFRGS, UFRPE, UFV, Unicap e Unitau. Em tempo, recorda-se que a BDTD não disponibiliza o total da produção acadêmica de pós-graduação no Brasil, nem no âmbito público, nem no privado. A UFPR, por exemplo, não tem trabalhos cadastrados ali.

Pública e de Empresas do Rio de Janeiro. Ele é o único pesquisador associado ao Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas no Brasil.<sup>27</sup> Depois, com cinco trabalhos, Georgete Medleg Rodrigues, vinculada atualmente à UNB e à Unirio, reconhecida pela sua atuação na Ciência da Informação e pelos grupos de pesquisa sobre os documentos da ditadura militar. Vem em seguida Maria Teresa Navarro de Britto Matos, que também é da Ciência da Informação e tem 4 orientações na amostragem selecionada. Ela está vinculada à UFBA e é a atual diretora do Arquivo Público do Estado da Bahia. Encerrando o bloco avançado, Têmis Limberger, do Direito, com 3 trabalhos orientados por ela compilados da BDTD, vinculada à Unisinos, onde leciona no Direito. Dos 130 profissionais, 15 orientaram dois trabalhos e 111, um.

Antes de prosseguir, a visão conjunta desses dados indica (i) haver um insulamento institucional, com pesquisadores sendo pólos nas sua IES de trabalhos sobre o direito à informação; e (ii) que a LAI, enquanto objeto recorrente de investigações, a ponto de constituir uma tradição recente, vinculada à cena internacional, encara no Brasil o desgarramento das pesquisas, com a maior parte delas acontecendo episodicamente. A seguir, argumentamos que essa dinâmica insulamento x desgarramento protagoniza uma tensão que se estende à escolha dos objetos e desenhos de pesquisa.

Mesmo considerando a hipótese de um grupo de pesquisa relevante ter ficado de fora deste recenseamento, pelas características da BDTD, ou ainda que, na contramão da redação científica, investigações sobre o tema não tenham referenciado o direito de acesso à informação em seus títulos, resumos e palavras-chave, ficando de fora do universo inicial, o banco de dissertações e teses reúne em seu acervo a produção de 118 IES. É uma amostragem suficiente para se argumentar que o estudo do direito à informação no Brasil desperta amplo interesse acadêmico, mas ainda não

---

<sup>27</sup> O Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas é uma coalizão de entidades da sociedade civil, organizações de mídia e pesquisadores dedicada a fazer o controle social da implementação da LAI. Conta hoje com 23 membros: Abraji, ANDI - Comunicação e Direitos, Associação Contas Abertas, Brasil.io, Fenaj, Fiquem Sabendo, Inesc, ICV, Instituto Ethos, Instituto de Governo Aberto, Instituto Millenium, Instituto Não Aceito Corrupção, ITS-Rio, Jeduca, Livre.jor, OKBr, Unir, Projeto SOS Imprensa, Renoi, Rede Nossa São Paulo, Transparência Brasil e Transparência Partidária, além de Michener.

se articulou em grandes grupos estruturados, com formação constante de especialistas.

Uma variável interpretativa para isto é o efeito guarda-chuva do direito de acesso à informação, sob o qual práticas diferentes são agrupadas e múltiplas ênfases são exploradas com pouco rigor. E para desenvolver o raciocínio desta hipótese é importante voltar ao compilado da BDTD: ao classificar as 159 dissertações e teses, foi observado se a pesquisa em análise problematizava ou questões de transparência ativa, ou de transparência passiva, ou se discutia ambas simultaneamente, ou se a diferenciação não se aplicava, por diversos motivos, àquele caso.<sup>28</sup>

Dado o objeto principal desta tese, ainda que surjam questões mais abrangentes sobre o princípio da publicidade na gestão pública, o foco é na transparência passiva. Mas a LAI também se presta a ser ponto de partida para a outra metade, visto que há, na Lei de Acesso à Informação, regras também para a transparência ativa. Por exemplo, no inciso 2º do artigo 3º, é colocada como diretriz que ocorra a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” (BRASIL, 2011). Depois, no artigo 8º, que os entes devem, no mínimo, tornar acessíveis suas competências, estrutura organizacional, endereços, telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público, repasses ou transferências de recursos financeiros, registro das despesas, dos procedimentos licitatórios, contratos celebrados, registros do que faz enquanto ações, programas e projetos, além das respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Das 159 dissertações e teses, 47 abordaram somente questões relacionadas à transparência ativa, 21 trataram especificamente da transparência passiva e 38 discutem ambos os aspectos da LAI. A diferença, de 53 trabalhos, não pode ser enquadrada nesta divisão, pois são pesquisas, retomando a tríade analítica, que tratam da implementação da Lei de Acesso à Informação em variados órgãos

---

<sup>28</sup> A distinção entre transparências ativa e passiva faz parte do ferramental básico para as pesquisas na área, sendo assim definida: (i) transparência ativa é a divulgação periódica e sistematizada de informações da parte dos órgãos públicos, sem que haja requisição individual do cidadão, constituindo uma atitude que parte ativamente do Estado para a sociedade, para que esta possa avaliar a gestão; (ii) transparência passiva é quando o órgão público coloca-se à disposição do cidadão para franquear o acesso a dados e documentos oficiais, salvaguardados aqueles em sigilo legal (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 148-149).

públicos, sem problematizar a vivência do direito, estando mais ocupadas de performance e intencionalidade. Apesar de pouco conclusiva, a análise deste atributo registrou haver duas vezes mais estudos isolados sobre transparência ativa que sobre transparência passiva. Isto ajuda a interpretar o Gráfico 4, disposto a seguir, que resume as grandes áreas de concentração e as ênfases dos trabalhos derivadas destes.

Nele fica evidente a tendência que o campo de estudos, ainda que possua incursões no Design, na História, nas Ciências Sociais e na Ciência da Computação, por exemplo, está majoritariamente se organizando nas pós-graduações em Administração, Ciência da Informação e Direito. As instituições-pólo, com seus pesquisadores à frente, pela distribuição nessas áreas, reforçam este entendimento.

Das 52 dissertações e teses em Administração, a FGV responde por 23% do total, com 12 trabalhos, seguida pela UFPB (5) e UFBA (4). Com três trabalhos cada, estão UNB, USP e UFC, formando o bloco insular - e depois outras 15 IES com pesquisas desgarradas, em geral com uma ocorrência. Das 47 em Ciência da Informação, é a UnB que responde por 23%, com 11 trabalhos, seguida pela UFMG (7), UFPB (6), UFPE (5) e, delimitando o grupo avançado, com 4 registros cada, a UFBA e o IBICT - e depois, mostrando um bloco mais compacto, seis IES com menos produção acadêmica orientada para o direito à informação. Das 20 em Direito, a UnB está à frente, com 20% das pesquisas (4), seguida pela Unisinos (3) e Uniceub (3) - outras oito universidades dividem os dez registros restantes.

Está análise reforça as duas iniciais, que mostram a UNB, FGV, UFPB e UFBA ocupando posições avançadas no estudo do direito à informação no Brasil. As exceções são os pesquisadores da UFMG em Ciência da Informação, cujo conjunto de profissionais coloca a instituição neste grupo.<sup>29</sup> No Direito, as três orientações de Têmis Limberger fizeram o mesmo com a Unisinos. Isto indica quem possui mais condições, no processo de autonomização do campo de estudos, de indicar o caminho a ser seguido pelos demais pesquisadores - afinal de contas essas três áreas de concentração reúnem 75% dos trabalhos compilados na BDTD.

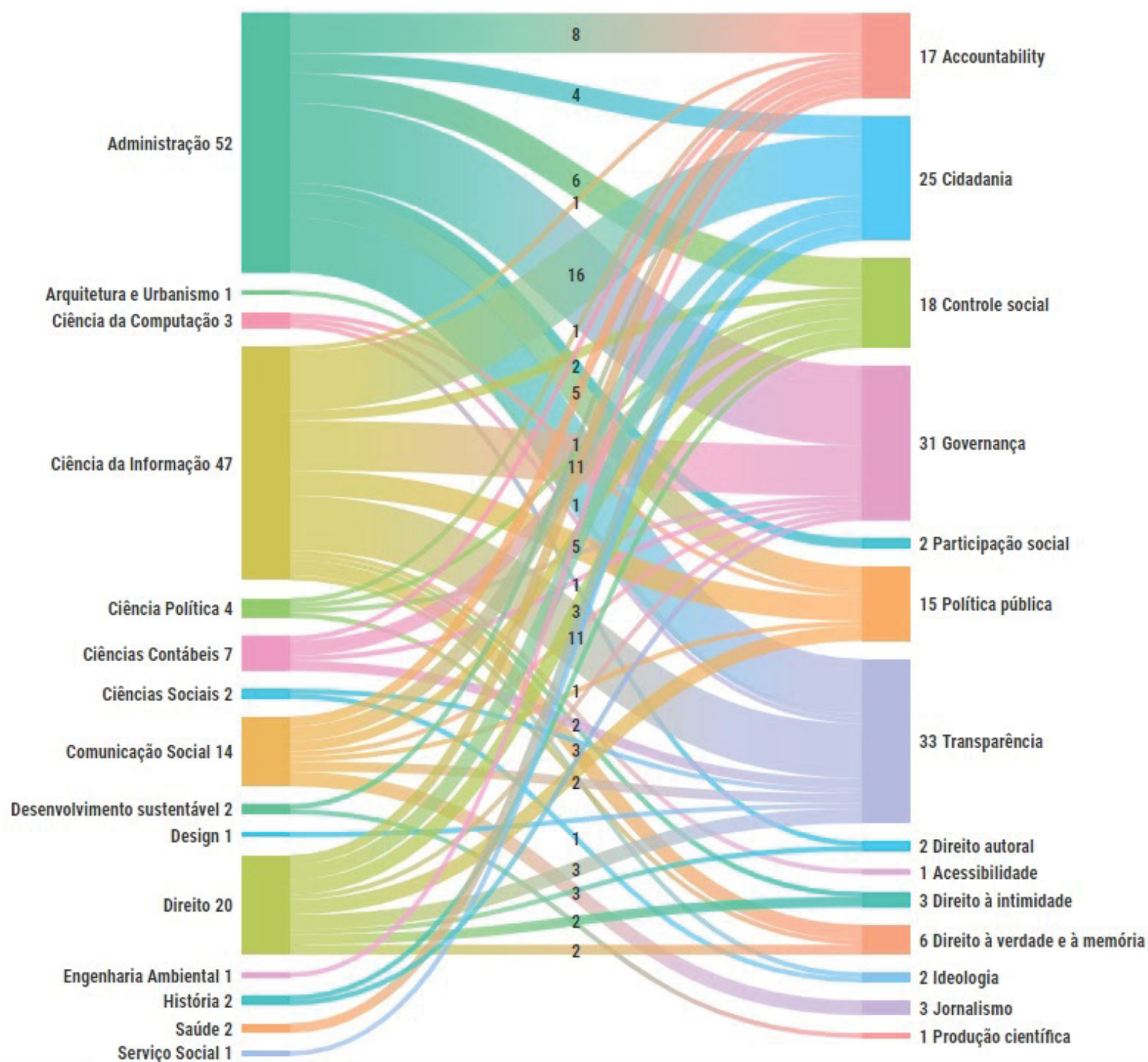
---

<sup>29</sup> Uma das poucas coletâneas fora do Direito que tratam abrangentemente da LAI foi editada pela UFMG, organizada por Maria Aparecida Moura (2014), com o título “A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões”.

Uma análise mais detida das ênfases dessa dissertações e teses, contudo, sinaliza que há menos cristalização das pesquisas do que se pode imaginar. Cinco delas são numericamente maiores: transparência (33), governança (31), cidadania (25), controle social (18) e *accountability* (17) - com o registro que os seis trabalhos sobre direito à verdade e à memória, por debaterem o acesso a arquivos da ditadura militar, têm relevância para a própria história do direito à informação no Brasil. Mais adiante, quando tratarmos dos atores sociais relacionados à aprovação da LAI no país, essas pesquisas darão contribuições importantes. Assim como a proeminência das pesquisas em Ciência da Informação são um indício nítido da presença dos arquivistas no debate pela abertura dos documentos públicos, hoje pouco associados à prática do direito à informação na esfera pública. O Arquivo Nacional travou uma disputa particular com a CGU durante os debates anteriores à Lei de Acesso à Informação pela coordenação deste processo, como será argumentado mais adiante.

Concluindo esse parêntesis, é preciso explicar cada categoria utilizada para definir as ênfases antes de prosseguir na interpretação delas. Elas estão organizadas em três grupos: (i) um eixo do Estado para a sociedade, com as ênfases política pública-governança-transparência-*accountability*; (ii) um eixo da sociedade para o Estado, formado por cidadania-participação social-controle social; e (iii) um que reúne ocorrências menos conectadas a outras, ainda que tenham alguns pontos de contato com as demais, como acessibilidade e ideologia.

GRÁFICO 4: Produção sobre acesso à informação na BDTD por área e ênfase



No eixo do Estado para a sociedade estão as pesquisas que problematizam o acesso à informação da perspectiva do poder público. Elas começam nos trabalhos mais descritivos, focados em processos (“políticas públicas”), passando aos que



possuem uma visão mais abrangente da qualidade na gestão pública (“governança”), para chegar às obras analíticas, nas quais há então o reconhecimento da sociedade como elemento ativo neste processo de abertura (“transparência”), terminando o eixo com as investigações mais críticas a respeito da prestação de contas dos governantes aos governados (“*accountability*”).<sup>30</sup>

Das 5 ênfases com mais casos, 3 estão no eixo Estado para a sociedade. Os 31 trabalhos mais ocupados em debater a governança da administração pública são oriundos principalmente de duas áreas: Administração (16) e Ciência da Informação (10). Os estudos, em geral, buscam estabelecer um marco temporal associado à LAI e, a partir dele, apresentar quais mudanças ocorreram, ou deverão ocorrer, para que seus objetos se adaptem às exigências da norma. Destes, 12 tratam de transparência ativa em páginas oficiais na internet, 6 combinam ambas as análises e apenas 2 tratam exclusivamente da transparência passiva, ao analisarem o atendimento a pedidos de acesso à informação.

Na virada do descritivo para o analítico, a distribuição dos estudos que enfatizam a transparência conforme as áreas de concentração segue inalterada. Dos 33 registros, 11 são provenientes da Administração e 11 da Ciência da Informação. A prevalência segue sendo a da transparência ativa, com 13 registros, dos quais 9 analisando *sites*. O número de análises mistas é o mesmo, 6. Mas aqui a balança entre os tipos oscila, com o triplo de trabalhos dedicados exclusivamente à transparência passiva.

Entre os trabalhos mais críticos, que tensionam os mecanismos de prestação de contas pela perspectiva do *accountability*, cai drasticamente o número de pesquisas originadas na Ciência da Informação para apenas 1. A Administração é responsável por metade dos 17, com 8 registros, e outras seis áreas dividem a diferença. Desaparecem os estudos somente com foco só na transparência passiva, com 7 de ativa e 7 de ambos.

---

<sup>30</sup> São definições instrumentais, para efeito de classificação do compilado da BDTD. Elas dialogam com os usos difundidos dos termos, mas não são equivalentes. Para uma revisão da formulação de políticas públicas, ver Capella (2006). Para uma revisão de governança aplicada ao governo, ver Castro (2016). A referência da tese para o debate sobre transparência foi Zuccolotto, Teixeira e Ricio (2015). Sobre *accountability*, ver Di Marco (2019).

No outro eixo, sobre as pesquisas que observam a LAI na perspectiva da sociedade, a linha começa no entendimento amplo das pessoas como sujeitos de direitos, aos quais a informação pública não pode ser escondida (“cidadania”), e vai afunilando para aqueles autores que vêem nisto a oportunidade da população se envolver com a administração pública (“participação social”) e, numa atuação mais específica, agir como vigilantes sobre os atos do Estado (“controle social”). Diferente do outro eixo, no qual as categorias ganhavam em complexidade da direita para a esquerda, dos casos descritivos aos analíticos e críticos, aqui a tônica é a progressiva responsabilização do cidadão a partir do direito à informação.<sup>31</sup>

Dos 25 trabalhos que enfatizam a cidadania, 12 vem da Ciência da Informação, apenas 4 da Administração, 3 do Direito, 3 da Comunicação Social, 2 da Saúde e 1 do Serviço Social. Há uma inversão quanto ao tipo de publicidade estudado, com 6 exclusivos sobre transparência passiva, 5 sobre ativa e 8 sobre o uso combinado de ambos. Apenas 4 tratam de sites, enquanto 7 analisam o Serviço de Informação ao Cidadão.

Quando a ênfase passa a ser o controle social, retornam os estudos da Administração, com 6 do total de 18 (30%). O Direito e as Ciências Contábeis, com 3 cada, passam a Ciência da Informação, com 2. A transparência ativa também passa a ter mais peso, com 8 registros, que a passiva, analisada somente 1 vez neste contexto. Estudos mistos são 5. Mais cruzamentos são possíveis, a partir das classificações realizadas, mas conforme o nível de detalhe aumenta, os resultados deixam de ser significativos.

Por ora, pode-se colocar que, nos estudos com ênfase em cidadania e em transparência há mais ocorrências, proporcionalmente, de pesquisas dedicadas exclusivamente ao ato de requisitar dados e documentos aos órgãos públicos. Que há uma dispersão grande a respeito das abordagens, em todas as áreas de concentração - a Administração se divide em sete ênfases, a Ciência da Informação em dez e o Direito, 9. Noutras palavras, que o insulamento da pesquisa sobre direito à

---

<sup>31</sup> Novamente, são definições instrumentais, para efeito de classificação do compilado da BDTD. Elas dialogam com os usos difundidos dos termos, mas não são equivalentes. Sobre cidadania, recomendamos a revisão feita por Clemente (2015). Para o debate da participação social, Perez e Santos (2019). Já indicado antes, sobre controle social a tese utiliza Fox (2019).



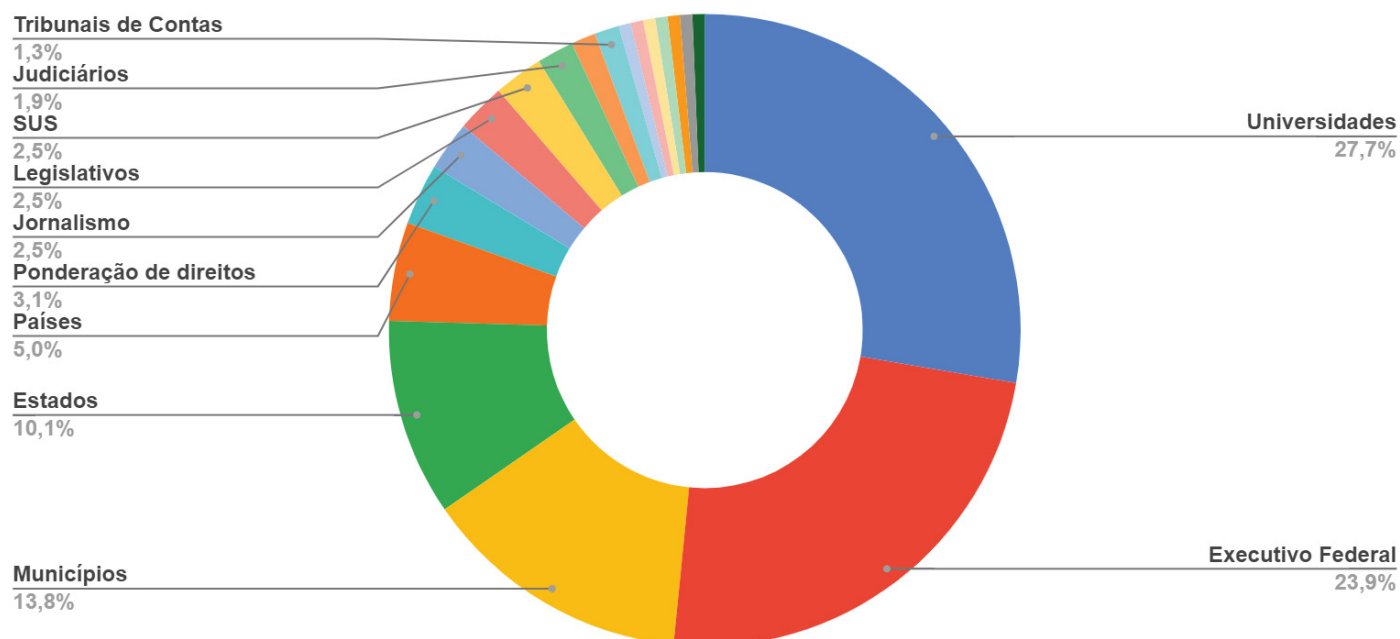
informação é uma tendência, mas que sua especialização está num estágio inicial, Tateando simultaneamente muitos aspectos do objeto de estudo.

Em tempo, metodologicamente a divisão dos trabalhos nessas categorias foi arbitrária. Ela considerou o conjunto título-resumo-sumário da peça, ante uma leitura transversal do estudo, pois não é incomum que termos destacados não sejam explorados com a mesma intensidade no corpo da obra. Portanto, é uma categorização que considera o contexto autodeclaratório, desde que ele seja recorrente no interior da pesquisa. Das classificações aplicadas ao compilado da BDTD, a das ênfases é a mais frágil em termos de cientificidade. Procuramos respeitar os critérios da exclusividade, da homogeneidade e da exaustividade (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016), mas uma revisão futura pelos pares com certeza dará a ela mais capacidade interpretativa.

Por ora, esta revisão cumpre o papel de apresentar a ideia de tradição recente e de insulamento da produção acadêmica sobre direito à informação no Brasil - acrescentando possibilidades de interpretação a ambas, ao minorar seu impacto, mas sem refutá-las. Do conjunto desses dados, sobressai a impressão que não só pelo desgarramento das pesquisas, mas também pela relativa novidade do campo de estudos, quem se dedica a ele tem buscado uma aproximação mais cautelosa da vivência, uma discussão menos acirrada acerca da performance e a aceitação *a priori* da intencionalidade da LAI - em parte refletida na preponderância das ênfases mais “neutras”, como transparência, governança e política pública, que juntas são metade dos trabalhos compilados da BDTD.

Encerrando esta parte, a título de explorar minimamente essa hipótese da cautela, há algo a ser considerado. No momento da classificação do compilado da BDTD, uma qualidade analisada foi o escopo da pesquisa de campo pretendida pela obra. *A priori*, a separação seria somente entre níveis administrativos (União, Estados, Municípios), mas no decorrer das leituras passou a fazer mais sentido reconhecer determinadas particularidades e recorrências. O resultado é o gráfico a seguir, no qual as 159 dissertações e teses são identificadas conforme sua pesquisa de campo.

GRÁFICO 5: Distribuição na BDTD por abrangência da pesquisa de campo



Considerando que, pelo protagonismo na implementação da LAI no Brasil, a União se apresenta como um local mais bem estruturado para pesquisas de campo sobre o direito à informação, foi uma surpresa encontrar 44 dissertações e teses investigando a situação em universidades públicas. Só depois aparece o Executivo Federal (38 trabalhos), Municípios (22) e Estados (16).<sup>32</sup> E não se trata de uma tendência só entre os trabalhos desgarrados, pois a proporção segue similar considerando só as 68 produções realizadas nas instituições-pólo (UNB, FGV, UFPB e UFBA) - são 20, totalizando 29% dessa amostra qualificada. A opção por um objeto menos distante, neste momento da tradição recente, mostra-se como algo disseminado nos variados estratos do campo como um ar familiar entre eles, corroborando a hipótese que há cautela na incorporação do objeto de estudo ao cotidiano acadêmico de pesquisa.

<sup>32</sup> Foram 44 trabalhos com pesquisa de campo em universidades públicas, 38 em órgãos da administração direta da União, 22 em municípios (prefeituras), 16 em governos estaduais, 8 comparando países, 5 tratando da ponderação de direitos, 4 abordando a prática jornalística, 4 discutindo órgãos Legislativos, 4 específicos sobre a gestão do SUS, 3 sobre órgãos do Judiciário, 2 discutindo a realização de políticas públicas específicas, 1 tratando das agências reguladoras da União, 1 dos bancos públicos da União, 1 dos fundos setoriais da União, 1 da implementação da LAI, 1 da transparência no Ministério Público, 1 sobre publicações científicas e 1 sobre a política de Relações Exteriores.

#### 1.4 ABORDAGENS MINORITÁRIAS E SUAS INFLEXÕES

O objetivo com os tópicos iniciais era, ao mesmo tempo que se colocava informações introdutórias sobre o direito à informação, contextualizando-o, estabelecer o território no qual se deseja argumentar que a LAI pode ser um campo de investigação sociológica. No cenário internacional, os temas principais não diferem em grau daqueles encontrados na tradição recente do Brasil, considerando os trabalhos insulados nas grandes áreas de concentração, ou seja: o direito à informação como indicador para a medição da transparência pública (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; MICHENER, 2019), como variável em estudos sobre corrupção (DARBISHIRE, 2006; COSTA, 2012; VADLAMANNATI; COORAY, 2016), como contraponto ao jornalismo declaratório (FAJANS, 1984; GONÇALVES; STACCIARINI; NASCIMENTO, 2018;) e como elemento para estudos comparativos nas relações internacionais (MENDEL, 2009; HAZELL; WORTHY, 2010; CALLAND; BENTLEY, 2013). São temas que privilegiam a performance do direito à informação, colocando-o na perspectiva do Estado para a sociedade.

É uma premissa desta tese que o lócus mais promissor para reflexões das ciências sociais, nestas interfaces relacionadas ao direito à informação, encontra-se na administração pública - não nela em si, ou contra ela, mas onde se dá a interação entre cidadãos e Estado. Quer dizer, na vivência relacional da LAI, que ocorre na prática concreta do exercício do direito, quando o requerente tem seu pedido analisado e respondido, positiva ou negativamente, pelo aparato estatal, após um diálogo documentado entre as partes. Isto permitiria mesclar as perspectivas originadas no Estado e na sociedade, abrindo uma janela para repensar a intencionalidade democrática do acesso às informações públicas por meio das suas figurações específicas.

Essa abordagem, em si, não é uma ideia nova, pois há vislumbres dela em dissertações e teses compiladas da BDTD, mas acontece que ela ainda não foi sistematizada, nem apresentada como uma agenda de pesquisa viável. Perseguindo isso, será feita uma revisão qualitativa de trabalhos selecionados fora das grandes áreas insuladas, colecionando achados que ajudem a construir sociologicamente uma

problemática diferente do direito à informação - que busca operar simultaneamente nos três níveis, (i) articulando a sua intencionalidade democrática, (ii) os sentidos desta performance nos agentes estatais e requerentes de dados públicos e, então, (iii) a forma como a LAI foi vivida no Brasil de 2012 a 2016 - dentro do seu primeiro ciclo político-administrativo.

As bases epistemológicas para fazer isto deste jeito estão naquilo que se convencionou chamar de galáxia construtivista (CORCUFF, 2001, p. 7-9). Assim, a proposta da LAI como problema sociológico é um recorte que faz o movimento das estruturas sociais às interações, pois (i) considera que a historicidade é importante para a análise, (ii) vê nas interdependências um fator explicativo e entende que (iii) há uma dimensão simbólica na ordem social. Na introdução da obra em que fala das novas sociologias como construções da realidade social, Corcuff discorre sobre os movimentos de desconstrução e de reconstrução que esta prática requer:

*Em uma problemática construtivista, as realidades sociais são apreendidas como construções históricas e cotidianas dos atores individuais e coletivos. Este embaralhamento de construções plurais, individuais e coletivas, não estando, aliás, necessariamente ligado a uma vontade clara, tende a escapar ao controle dos diferentes atores em questão. A palavra construções remete ao mesmo tempo aos produtos (duráveis ou temporários) das elaborações anteriores e aos processos em curso de reestruturação. (...) Se as perspectivas construtivistas, tais como as entendemos aqui, supõem um momento de desconstrução - isto é, de interrogação do que se apresenta como "dado", "natural", "atemporal", "necessário" e/ou "homogêneo" - elas exigem, em seguida investigações sobre os processos de construção da realidade social (momento de reconstrução). Dizer que uma casa está "construída" significa simplesmente que ela é o resultado de um trabalho humano e que ela não estava ali toda a eternidade, e não que ela não existe, bem ao contrário. Os construtivismos são, então, novas formas de realismo, distinguindo-se, no entanto das formas clássicas do positivismo, pois questionam o "dado" e deixam lugar para a pluralidade de realidades cujas relações devem ser pensadas. (CORCUFF, 2001, p. 26-29)*

Parafraseando esta citação direta longa, e direcionando-a ao objeto da tese, seria o mesmo que dizer que o direito à informação não estava ali toda a eternidade, mas que foi construído num embaralhamento de construções plurais - e que desconstruir sua identificação automática com a democracia implica em reconhecer a sua existência, no sentido de reconstruí-la dentro das relações que estão sendo identificadas. É com isto em perspectiva que agora são passados em revista, da compilação da BDTD, 4 trabalhos de Ciência Política, 2 de programas de pós-graduação em Ciências Sociais, 2 de História, 2 de Desenvolvimento Sustentável

e 1 de Serviço Social. A intenção é que eles sirvam tanto como unidade de controle à concentração nas grandes áreas, quanto possam sugerir inflexões no raciocínio majoritário.

Tomadas em conjunto, ainda se percebe a presença das instituições-pólo nestas abordagens minoritárias, pois metade são oriundas da FGV e da UNB. A primeira diferença é que a predominância das análises focadas em transparência ativa desapareceu - 7 dos 12 trabalhos não puderam ser classificados desta forma, sendo que, nos restantes, 3 têm abordagens mistas, 1 em ativa e 1 exclusivamente em passiva. No campo, não há pesquisas sobre universidades e metade investiga a União. Quase não há ênfases repetidas nos doze trabalhos - à exceção de duas sobre controle social, duas focadas em *accountability* e duas em governança. É uma amostragem que guarda similaridades com o todo, mas que se apresenta bem mais diversificada.

Os quatro trabalhos da Ciência Política foram feitos em instituições diferentes (UNB, UFRGS, UFSCar e UFMG). São uma dissertação de 2014 e três teses de 2016 - cujo início do ciclo de quatro anos coincide com a vigência da LAI. Na primeira, é feita uma análise do desenvolvimento do Portal da Transparência do governo federal a partir de 2004, quando foi criado, até 2014, considerando os impactos da vigência da lei federal complementar 131/2019 (que acresceu dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, 101/2000, dando critérios e prazos para os entes da União adotarem práticas de transparência ativa) e da Lei de Acesso à Informação.

Freire (2014) analisou o conteúdo do portal, as estatísticas de acesso e fez perguntas aos usuários do site por um formulário online - no qual coletou avaliações do serviço e sugestões de melhoria. A pesquisa tem interface com a Ciência da Informação, de quem empresta tipologias, e dedica sua conclusão à exposição de como tornar o Portal da Transparência um melhor instrumento de controle social dos gastos públicos - o autor fala em *accountability* e transparência, mas a forma como expõe seus achados está orientada da sociedade para o estado. Ele aponta haver pouca integração entre este *site*, de transparência ativa, e o SIC, onde são feitos os pedidos de informação (FREIRE, 2014, p. 201).

Letícia Tatemoto, em seu doutoramento, elaborou um índice para comparar o grau de implementação da LAI nos estados, utilizando a técnica para complementar

comparação qualitativa entre os decretos, sites e SICs. Amparada em uma revisão da bibliografia de política pública, ela definiu como parâmetro que “a implementação de uma política é o esforço constante de realização da mesma” (TATEMOTO, 2016, p. 113). E com base na pesquisa de campo, que o determinante foi a vontade política vista por ela como “condição necessária e suficiente para a implementação da LAI nos estados. No entanto, quando são destinados recursos mais amplos que o mínimo necessário e a equipe tem *expertise* os resultados da implementação são melhores” (TATEMOTO, 2016, p. 112). Ela registra a importância de se considerar a dependência de trajetória para a política pública.

Alessandra Soares buscou identificar e analisar como se comportaram os atores sociais cuja articulação resultou na criação da Comissão Nacional da Verdade, após a terceira edição do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Ela mapeou na tese as coalizões formadas durante 30 anos, reconhecendo o papel exercido nos bastidores pelo grupo favorável à anistia recíproca e parcial (CARP), cuja influência foi mais efetiva que a do grupo orientado pela busca da verdade e da justiça (CVJ). Diz que “caso não tivessem sido feitas as concessões/alterações no eixo memória e verdade no PNDH-3), a instituição da CNV ainda estaria no papel e os arquivos da ditadura militar, provavelmente, padeceriam com o sigilo eterno” (SOARES, 2016, p. 164).

Mesmo com a Lei de Acesso à Informação sendo uma personagem coadjuvante na tese, os achados de Soares são importantes, pois complementam os trabalhos mais difundidos sobre as condições de criação da LAI. Por exemplo, o engajamento dos então ministros Dilma Rousseff e Paulo Vanucchi no projeto Memórias Reveladas e na minuta do projeto de lei 5.228/2009, que após ser apensado ao 219/2003 tramitou no Congresso e se transformou na LAI. Parte dessas contribuições serão recuperadas adiante nesta pesquisa.

Classificada como tendo ênfase em governança, a tese de Ana Júlia Possamai aborda o direito à informação por outro flanco, remontando a trajetória das políticas de dados abertos no governo federal. A pesquisadora faz isto para compreender em que ponto o Brasil estava quando, com a LAI, assume certo protagonismo internacional ao garantir o franqueamento à população de dados em formato aberto - previsão legal então inédita no mundo. Ela argumenta que a estruturação da transparência de dados

no país se deu de forma incremental, tendo como marco temporal relevante para a instituição dessa cultura administrativa, em 2008, a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), depois integrada ao Portal Brasileiro de Dados Abertos, em 2015 (POSSAMAI, 2016, p. 84).

Entre essas duas datas, em 2012, ano da vigência da LAI, foi criada a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda), com um comitê gestor próprio, formado por membros do Executivo e representantes da sociedade civil e da comunidade acadêmica. Com grupos de trabalho temáticos, a Inda serviria para padronizar e ordenar o armazenamento e o acesso a dados públicos. Desta iniciativa, vieram os Planos de Dados Abertos (PDAs) de cada órgão da União, nos quais eles se comprometem em adotar medidas de transparência ativa. Bastante descritiva, a tese de Possamai coloca luz sobre um dos vetores que tensionam o direito à informação e é frequentemente ignorado.

Enquanto os trabalhos de Ciência Política têm abordagens mais sistematizadas da execução da LAI, permitindo questionar a performance do direito à informação, as duas dissertações oriundas das Ciências Sociais procuram debater condicionantes estruturais sobre a política pública. O trabalho de Kamila de Mesquita Campos, defendido na UFMA em 2015, coloca como problema teórico de pesquisa se os portais de transparência atuam como instrumentos ideológicos. Para a pesquisadora, o acesso à informação da forma como é visto hoje, “[busca] responder às pressões políticas dos países centrais, cumprir as metas de ajuste estrutural impostas pelos organismos multilaterais e se inserir no mercado global” (CAMPOS, 2015, p. 103) - mas pode, conforme a bibliografia citada na obra, ser “apropriado pelos setores subalternizados da sociedade civil, tendo muito a contribuir com as suas lutas” (CAMPOS, 2015, p. 104).

Em outra perspectiva, Ruan Pinheiro, na Unesp, também em 2015, recua até a década de 1910 e passa a mobilizar evidências históricas de lá para cá com o objetivo de discutir a importância do segredo para a atuação do Ministério das Relações Exteriores. Para ele, o Itamaraty mudar suas formas de comunicação interna para meios digitais efêmeros, como ele documenta no trabalho, têm efeitos nocivos ao país: “a reação do Itamaraty à lei (...) terá como consequência o comprometimento



não só da transparência como também da história da política externa brasileira, além de aumentar a vulnerabilidade à espionagem e aos vazamentos” (PINHEIRO, 2015, p. 87).

Os dois trabalhos têm em comum essa crítica à associação automática da LAI com a democracia, pontuando que a lei e a sua implementação é um processo social em disputa, já que é um artefato político - conceito que será tratado no próximo item desta tese, a partir dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia. Esta é uma inflexão a ser considerada, que aparece menos nos trabalhos insulados nas grandes áreas de concentração - mas que se faz evidente nesta outra amostragem.

Dos cinco trabalhos restantes deste grupo minoritário, três apresentam características relevantes para a construção do acesso à informação como problema sociológico, percebidas durante a leitura flutuante que antecedeu a classificação dos compilados da BDTD. Nos outros dois a LAI aparece em segundo plano, sem fornecerem novidades ao conjunto do que já foi debatido. Um trata da abertura dos dados do CNPq como estímulo à divulgação e difusão científica (SOUZA, 2013) e o outro da gestão arquivística da Câmara Municipal de Araruama (PEREIRA, 2016).

Não tão esquecida no debate quanto a infraestrutura de dados, a demanda por informações socioambientais é frequentemente omitida nas periodizações da Lei de Acesso à Informação. Defendida em 2008, na UNB, a tese de Lucivaldo Vasconcelos Barros é uma importante contribuição a esse debate. Elaborada antes da LAI existir, a obra faz um retrospecto do direito à informação por esse viés, citando boa parte das fontes que depois estarão presentes nos demais estudos. Por exemplo, antecipa o uso hoje disseminado da ideia de “poder invisível”, na forma utilizada por Norberto Bobbio (2002) para se referir às vantagens institucionais e simbólicas, para o governante, de não ter suas intenções e ações escrutinadas em público, enquanto sofre influências de forças econômicas externas, por exemplo.

Barros divide a trajetória da demanda por informações socioambientais em cinco fases, que vão de 1934 a 2006, destacando neste arco temporal a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente, em 1992. Neste ano, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ou Eco-92, como ficou conhecida), o Brasil assumiu o compromisso, ao assinar o documento, que “cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao



meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades” (BARROS, 2008, p. 204). Isto será retomado mais adiante no decorrer da tese.

Em sua dissertação, defendida em 2015, na UNB, Damásio Linhares Neto se propôs a realizar um trabalho exploratório, em que testava sua capacidade de autonomia enquanto cidadão interessado em fiscalizar gastos públicos utilizando a LAI para exercer controle social sobre ações governamentais relativas à Copa do Mundo de Futebol de 2014. Valendo-se da transparência ativa e passiva da União, estados e municípios, o pesquisador buscou dados e documentos sobre o evento, chegando a conclusões pessimistas sobre a efetividade do acesso à informação no Brasil. Por exemplo:

Uma grave limitação da lei são suas instâncias recursais formadas exclusivamente por agentes públicos. Os testes empíricos comprovaram, a exemplo do comportamento do Ministério do Esporte, Ministério da Justiça, Comando do Exército e Infraero que é esforço inútil recorrer contra decisão de indeferimento ou negação de acesso à informação tomada pelo Estado. Uma vez decidido que a informação não será fornecida ou melhorada, resta ao cidadão apenas o caminho da Justiça. (LINHARES NETO, 2015, p. 160)

Parte das dificuldades encontradas por ele, na vivência da LAI, são ratificadas pela pesquisa de campo desta tese sem a necessidade de uma observação participante, já que os documentos em nível recursal estão disponíveis para consulta pública. Contudo, a forma que ele encontrou para discutir o acesso à informação não só é viável, desde que melhor parametrizada, como pode ser um estímulo à adoção da LAI como objeto de estudo em temas socialmente sensíveis.

Outro exemplo de aplicação desta observação participante da vivência da LAI está na dissertação de Isabela Cruz, na qual ela faz ponderações sobre o dispositivo legal e a forma como a lei é interpretada pelos órgãos públicos submetidos a ela. Defendida em 2018, na FGV, em pesquisa vinculada ao CPDOC, ela investigou o setor nuclear brasileiro.

A dissertação de Cruz (2018) tem vários pontos de contato com a tese em curso, visto que ela também se pauta pela ênfase no controle social, realiza pesquisa de campo com um número grande de pedidos de informação que resultaram em recursos administrativos e traça, a partir disto, inferências para o Sistema de

Informações ao Cidadão. A pesquisadora distingue que uma análise somente com base nas estatísticas da LAI resultaria numa avaliação positiva, pelo volume de demandas, mas que na vivência dela, os achados qualitativos põem em xeque os resultados positivos relacionados ao acesso à informação no Brasil.

O otimismo que poderia advir de uma análise somente quantitativa da responsividade da Administração Pública Federal aos pedidos de acesso é afastado pelos diversos obstáculos à transparência passiva que foram desvelados pela experiência prática no âmbito do PNB. As recomendações apresentadas — tanto pela reunião de boas práticas quanto pela formulação de princípios para a implementação da LAI — dizem respeito à necessidade de motivação das respostas denegatórias de acesso; aos processos decisórios em curso que ficam eternamente sob sigilo; à ausência de anonimato no sistema brasileiro de acesso a informação; à impossibilidade de consulta ou de qualquer modalidade de intervenção de terceiros interessados e aos encaminhamentos sucessivos e suas consequências para os prazos processuais. (CRUZ, 2018, p. 18)

Desta análise breve das abordagens minoritárias, algumas inflexões despontam como promissoras, a começar pelo rol ampliado de investigações oferecido pela transparência passiva e pelos seus casos concretos. Ao classificar os 159 trabalhos da BDTD, este item foi visto em separado, e o resultado mostrou como a abordagem é minoritária. Foram encontradas 111 dissertações e teses que não analisam a prática concreta da LAI, enquanto 48 abordam aspectos relacionados ou à vivência da transparência passiva, ou à implementação da lei em órgãos públicos. Avançando um nível neste detalhamento, dos 48, 23 buscavam a perspectiva dos servidores públicos, geralmente com entrevistas, e 25 enfatizaram como os cidadãos lidaram com a LAI, utilizando subsidiariamente pesquisas de satisfação fornecidas pelos órgãos.

O compilado da BDTD também foi utilizado para entender como a genealogia do direito à informação foi tratada. Como foi dito no início do capítulo 1, há uma tendência no campo de estudos de obliterar sua condição de tradição recente. Dos 159 trabalhos, apenas 76 (47%) faziam alguma referência ou à história da LAI no Brasil, ou ao passado do direito de acesso. A consequência disto, a ser debatida mais adiante, é criar pontos cegos na trajetória da LAI, sonhando na análise atual situações já ocorridas antes na configuração social do direito.

## 1.5 CÓDIGO TÉCNICO DO ARTEFATO POLÍTICO

Em artigo recente, David Pozen (2020), aborda de uma forma bastante sintética e corrosiva os estudos acadêmicos sobre transparência pública ao dizer que eles sofrem de “fetichismo” (ao enxergarem a transparência como um fim em si mesmo, em vez de um meio que pode ou não levar a ganhos para o conjunto da sociedade) e de “formalismo” (ao tomar a letra da lei como parâmetro, numa crítica ao *rating* RTI, e a aferição de indicadores quantitativos no curto prazo como padrão da pesquisa de campo, por exemplo).

Pozen resume brevemente 14 estudos críticos ao fetichismo e ao formalismo para embasar seu argumento. Por exemplo, como a transparência tem um impacto dúbio sobre a corrupção, pois na medida em que ela aumenta o controle social, também amplia as condições para que o corruptor se posicione melhor para realizar suas transações escusas (GILBERT, 2018).<sup>33</sup> Ele faz isto como argumento a favor de uma “virada sociológica” (POZEN, 2019, p.328-330) nos estudos da transparência, pois defende a adoção de uma visão abrangente das relações sociais imbricadas neste tipo de política pública para fazer frente às ambiguidades teóricas e de resultados acumuladas até hoje:

Uma abordagem sociológica dificilmente é uma camisa de força. Não precisa exigir a adoção de nenhum paradigma teórico discreto. Pode ter um sabor mais ou menos histórico, um sabor mais ou menos etnográfico, um sabor mais ou menos comparativo e assim por diante. A única coisa que uma abordagem sociológica (pelo menos na concepção que estou invocando) compromete o pesquisador é o escrutínio crítico das dimensões sociais das políticas de transparência: os ambientes culturais, políticos e organizacionais nos quais elas surgem e evoluem; as normas não escritas que condicionam seu uso; a dinâmica do poder e as disparidades distributivas que eles refletem e criam, dentro e além dos corredores do governo; os comportamentos adaptativos e contra-comportamentos que eles inspiram; e todas as outras maneiras pelas quais essas políticas moldam e, por sua vez, são moldadas pela ação humana e pela ação coletiva. (POZEN, 2019, p. 330)

É também considerando a exposição de Pozen que a tese se propôs a construir o direito de acesso à informação como um problema sociológico, a partir do caso brasileiro. Vimos, no início do capítulo, como o campo de estudos é uma

---

<sup>33</sup> Repetir a relação de ambiguidades aqui seria redundância, visto que a questão em debate é a proposta de virada sociológica. Mas o formato escolhido por Pozen serviu de inspiração para uma revisão semelhante no Capítulo 2, focada nas LAIs.

tradição recente de pensamento, cujo adensamento da produção acadêmica remonta aos anos 2000. E como a pouca reflexão sobre esta temporalidade pode causar a falsa impressão que se trata de um debate tão antigo quanto o dos temas clássicos nos quais essas pesquisas se amparam, como a democracia e a cidadania.

Depois vieram exposições complementares, mais detidas no conteúdo da compilação de 159 dissertações e teses da BDTD sobre direito à informação. Foram estabelecidos quais são os vetores mais bem estruturados no campo de estudo, reconhecendo o insulamento da produção em quatro instituições de ensino superior e a concentração das pesquisas nas grandes áreas da Administração, Ciência da Informação e Direito. Depois, que as abordagens minoritárias guardam diferenças às majoritárias, permitindo inflexões sobre os rumos mais difundidos de pesquisa. Por exemplo, que as pesquisas nas grandes áreas de concentração preferem a transparência ativa à transparência passiva, que está mais presente nos estudos próximos das Ciências Sociais.

Se, de um lado, a tese indicou o insulamento da produção acadêmica, por outro reuniu achados que mostram um desgarramento das pesquisas exteriores às áreas de concentração e, com a análise por ênfases, uma fragmentação ampla das abordagens, que indica as múltiplas tentativas mobilizadas pelos pesquisadores para interpretar o tema. Com base na tendência observada de haver preferência por ênfases tidas como menos críticas e por trabalhos de campo em universidades públicas, argumentamos, de forma exploratória, que também há bastante cautela na comunidade acadêmica em relação à LAI como objeto de estudo, dada a maioria dos desenhos de pesquisa.

Durante este trajeto, foram apresentados dados sobre o funcionamento da LAI e aspectos introdutórios da sua história, como a formalização do direito no Reino da Suécia, em 1766, e o fato que, séculos depois, é a República Islâmica do Afeganistão o país cuja letra da Lei de Acesso à Informação é a mais bem avaliada por especialistas. Distinguimos entre a intencionalidade democrática da LAI, as adaptações que surgem na performance burocrática do direito e os reflexos disto na percepção da vivência do acesso à informação pelo requerente.

Isto supre, em parte, a ausência de uma cartografia pronta deste território simbólico, expondo saliências e reentrâncias em geral invisibilizadas pela adoção de

pré noções relacionadas à LAI. Com o relevo do conhecimento sobre o direito à informação em vista, já se pode explorar talvez a maior fratura do terreno, que é não tratar a lei como um artefato atravessado por conteúdo político nas suas mais diversas manifestações - e nisto problematizá-lo.

Os estudos insulados nas grandes áreas de concentração, focados em medir a eficácia da transparência ativa comparando Portais da Transparência, têm demonstrado como a adoção da LAI nos demais entes da União se dá de forma particular em cada um.<sup>34</sup> Posta à prova, a obrigação dos estados, por exemplo, mostrou que eram possíveis diferentes desenhos normativos (GELIS FILHO, 2006) para essa simples “divulgação” prevista em lei - que não havia uma única forma de o cidadão, interagindo com o computador, acessar dados públicos disponibilizados de antemão pelos governos.

Um *ranking* comparando os governos estaduais, distrito federal e cidades com mais de 50 mil habitantes foi criado pela CGU, chamado Escala Brasil Transparente.<sup>35</sup> O órgão federal submeteu os entes públicos à mesma avaliação, composta de 14 questões sobre transparência ativa (site próprio, dados orçamentários e funcionais, unidades administrativas, detalhamento financeiro, incluindo compras, licitações e pagamento de benefícios, etc.) e 9 sobre a transparência passiva (existência de posto do Serviço de Informação ao Cidadão, restrições à habilitação de quem solicita dados via LAI, operabilidade do sistema eletrônico, cumprimento dos prazos, etc.).

A diferença entre o primeiro colocado e o último, respectivamente Mato Grosso do Sul e Amapá, é superior a três pontos, numa escala que vai de 0 a 10. O estado de Mato Grosso do Sul, em 2018, obteve nota 9,64, enquanto o Amapá fez 5,99 pontos. São duas respostas bastante diferentes para o mesmo estímulo: uma lei exigindo que os entes públicos não obstruíssem o escrutínio das suas atividades pela população.

A pior nota foi dada ao Amapá pelo ente omitir no portal de transparência ativa dados das licitações públicas e do andamento das obras contratadas, por não dispor

---

<sup>34</sup> Dos 159, 38 enquadram-se neste recorte: feitos a partir da Administração, Ciência da Informação ou Direito, com pesquisa utilizando a LAI como janela para discutir transparência ativa. Isolados, eles significam 23% do total compilado da BDTD.

<sup>35</sup> Chamada pelo governo federal de Escala Brasil Transparente - Avaliação 360º, a pesquisa pode ser acessada na internet em <<https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>>.

de manual online sobre suas ferramentas de transparência ou informação e por ter deixado de responder às perguntas feitas pelo avaliador via LAI.

A resistência ao escrutínio público também é particularmente evidente, por exemplo, no caso da adoção tardia da LAI pelo Judiciário no Brasil, cujo regramento nacional veio por meio da resolução 215/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - três anos depois da vigência do acesso à informação no Executivo.

Como já foi repisado, não é intenção desta tese discutir as especificidades das interfaces de transparência ativa, mas é relevante para a compreensão do quadro geral indicar como a política da transparência está corporificada nos detalhes do processo, nas suas figurações sociais específicas. O exemplo a seguir trata da forma escolhida pelos poderes públicos do Paraná para divulgar o contracheque dos seus funcionários, cuja transparência passou a ser exigida com a LAI.

O governo do Paraná e a Assembleia Legislativa começaram a divulgar ontem [1º de agosto de 2013] os contracheques dos seus funcionários, mas escolheram um modelo de disponibilização dos dados já utilizado pelo Congresso Nacional que dificulta a pesquisa e o cruzamento das informações. O Ministério Público do Paraná publicou as remunerações na terça-feira e, apesar de ter optado por uma divulgação unificada da lista de funcionários e da folha de pagamento, também incorreu na exigência de identificação do pesquisador antes de garantir o acesso aos dados. O modelo adotado por Beto Richa (PSDB) é o mais complicado, pois o portal de transparência do governo não explicita como o pesquisador deve proceder para encontrar os dados. São necessários seis cliques, a partir da seção “Pessoal”, para chegar até a informação. Somente na última etapa fica claro que o caminho leva para a remuneração dos servidores. Quem busca os dados tem que fornecer nome e CPF para acessá-los e, quando consegue, sabe apenas o valor bruto da remuneração. A quantia líquida (com os descontos obrigatórios) tem que ser calculada pelo pesquisador. Gratificações também não são detalhadas. A fórmula encontrada pelo governo do Paraná é diferente, por exemplo, do modelo adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cuja determinação obrigou todos os tribunais do País a divulgarem os contracheques de seus funcionários. Ambos não exigem a identificação do pesquisador e oferecem listas unificadas dos servidores e das remunerações, em que aparecem as gratificações e as horas extras, por exemplo. Na capa do portal do STF há um atalho direto para a consulta da remuneração, enquanto o governo do Paraná não disponibiliza a relação nominal de funcionários (...)” (BARROS JUNIOR, 2013).

Quer dizer que a resistência à mudança não é observável só no desempenho dos entes públicos e que ela também se manifesta na tecnologia em si. Na União, o procedimento para quem usa a LAI é simples: acessa-se um formulário eletrônico, no

endereço web e, após preencher um cadastro pessoal, no qual são exigidos números de documentos de identificação oficiais, a pessoa recebe um login e senha. Com eles, pode entrar no sistema eletrônico da LAI e, na sequência, selecionar numa lista com 301 órgãos federais qual deverá responder as perguntas, que são feitas por escrito. A resposta deve ser dada em até 20 dias, mas o ente público pode solicitar 10 dias a mais para obter a informação solicitada e fornecê-la. O sistema prevê campos para os recursos administrativos e pesquisas de satisfação a cada fase.

Cada etapa destas, com formulários online para pedidos de informação, sistemas de autenticação ou de registro de dados pessoais, modelos de resposta e de acompanhamento do trâmite, por exemplo, são situações que antecedem os próprios atendimentos em si. Então, além de desenhos normativos diferentes, atravessados por conteúdo político, também estas tecnologias estão abertas à arbitrariedade do gestor. Tomá-las como parte de uma pesquisa científica, contudo, requer mais que a adoção de uma epistemologia construtivista, como a desenhada por Corcuff na citação do capítulo anterior - é preciso ter um vocabulário adequado, informado por uma perspectiva teórica pertinente.

Uma porta de entrada para esse debate está nas contribuições dos Estudos Sociais de Ciência e Tecnologia (VALADÃO et al., 2014). Os ESCT desdobram-se em quatro vertentes de análise principais: teoria crítica da tecnologia (FEENBERG, 2005), construção social da tecnologia (KLEIN; KLEINMAN, 2002), sistemas sociotécnicos (HUGHES, 1987) e teoria do ator-rede (LATOUR, 2013). É particularmente relevante para a tese o debate proposto pelo expoente da teoria crítica, o filósofo canadense Andrew Feenberg, cuja metodologia consiste em isolar o “código técnico” dos artefatos em análise e debatê-lo nos seus processos de instrumentalização primária e secundária.

Um código técnico é a realização de um interesse ou de uma ideologia numa solução coerente para um problema. (...) Um código técnico é um critério que escolhe entre alternativas de design factíveis para alcançar determinado objetivo social. (...) Objetivos são “codificados” no sentido que hierarquizam quais itens são eticamente permitidos ou proibidos, ou esteticamente melhores ou piores, ou mais ou menos socialmente desejáveis. Estes tipos de código refletem instrumentalizações secundárias oriundas da teoria, assim como mediações éticas ou estéticas. “Socialmente desejáveis” refere-se não só a um critério universal, mas a um valor hegemônico. (FEENBERG, 2005b, 114).



Feenberg entende que é no estágio inicial dos artefatos, quando seu design está aberto, e as “alternativas factíveis” estão potencialmente disponíveis, que a política se intromete no processo. “O sentido e o propósito da tecnologia depende de fatores que não são técnicos. Isto tem implicações políticas. Alguns irão se beneficiar mais que outros das tecnologias que nos rodeiam”, afirma o pesquisador (FEENBERG, 2010).<sup>36</sup> Ele está se referindo a itens mais palpáveis, como os formulários online disponibilizados a quem busca utilizar a LAI, mas não seria possível derivar o modelo de análise para a norma em si, vista também como um artefato socialmente construído? Consideramos nesta pesquisa que sim.<sup>37</sup>

Mas há quem diga que a legislação é neutra enquanto produto da prática política? Quanto à racionalização que a transparência traria aos governos, há um debate em Meijer (2008), que classifica os autores desta corrente de modernos, em oposição aos pós-modernos, cuja visão sobre os efeitos da vigilância será mais crítica sobre a validade dessa posituação. Contudo, não é com eles que a tese dialoga, mas com o otimismo a respeito da LAI que, por exemplo, deixa de percebê-la na sua temporalidade recente, causando a invisibilização da sua trajetória particular e os reflexos disto na instrumentalização do direito à informação no Brasil.

A ideia da interferência política em objetos tidos por técnicos fica mais contundente no exemplo de Neder (2010, p.12) sobre a caixa-preta da codificação: “por que usar agrotóxico, se há outra tecnologia melhor? Se a resposta é o preço mais baixo ou a rentabilidade assegurada pelo modelo econômico, então certamente há bloqueios não tecnológicos à mudança do agrotóxico para a adubação verde”. A

---

<sup>36</sup> O trecho completo, no original: ““Artifacts and systems reflect particular interests, the interests of the actors who have the most influence on design choices, particularly in the early stages. Actors typically disagree over the meaning of a new technology at first. Different social groups may feel that devices that are basically similar from a technical standpoint are really quite different and ought to serve different purposes (...). The bias of technology means that there is no pure form that would be most efficient. Efficiency is not an absolute standard since it cannot be calculated in the abstract but only relative to specific contingent demands. The meaning and purpose of technology thus depends on non-technical factors. This has political implications. Some benefit more than others from the technologies that surround us” (FEENBERG, 2010).

<sup>37</sup> É importante registrar, conforme apontado na defesa da tese pelo membro da banca, pesquisador Leonardo Fernandes Nascimento, da UFBA, que uma opção igualmente viável seria travar debate semelhante a esse dentro dos pesquisadores da SCOT (sigla em inglês para *Social Construction of Technology*), com especial atenção para a abordagem sumarizada por Bijker (2015), identificando os grupos sociais relevantes, o processo de estabilização do artefato e a interpretação possível decorrente dessas evidências anteriormente reunidas.



caixa-preta é o conjunto dessas circunstâncias políticas que, entranhado nos sistemas técnicos, adquire uma aura dissimulada de neutralidade.

É uma situação semelhante à descrita por Langdon Winner, em um dos textos de divulgação desse campo de estudos, chamado “Artefatos têm política?”, de 1986. Ele cita, como exemplo da intromissão da política na vida pública, a construção de travessias elevadas em uma região de Nova Iorque, com o propósito de impedir que ônibus conectassem regiões mais abastadas às áreas mais populares - reduzindo, portanto, o fluxo de pessoas no bairro rico. Na ocasião, nenhuma lei de segregação censitária foi necessária. Bastou a diferença de nível entre a via e a “ponte” que passava por cima dela, que era baixa o suficiente para impedir o fluxo do transporte coletivo. Robert Moses era o nome do construtor das pontes.

A vida de Robert Moses é uma história fascinante na recente história política americana. Suas lidas com prefeitos, governadores, presidentes; sua cuidadosa manipulação das legislaturas, bancos, sindicatos, imprensa e opinião pública poderiam ser estudadas por cientistas políticos por anos. Mas os resultados mais importantes e duráveis de seu trabalho são suas tecnologias, os enormes projetos de engenharia que deram a Nova York muito de sua forma atual. Por gerações após a morte de Moses e o desmantelamento das alianças que ele construiu, seus trabalhos públicos, especialmente as estradas e pontes que ele construiu para favorecer o uso do automóvel sobre o desenvolvimento dos transportes de massa continuarão a moldar essa cidade (WINNER, 1986, p. 124).

Se a LAI fosse uma cidade, a forma dos seus artigos, obrigações, omissões, definições e indefinições desenharia a urbanística do bairro pelo qual circularia o transporte coletivo do acesso à informação - as suas figurações. Aí o trabalho de um “estudo social da Lei de Acesso à Informação” seria identificar quais pontes, supostamente neutras, foram deliberadamente construídas no caminho desse tipo de experiência de transparência pública no Brasil e isso, considerando dos formulários eletrônicos ao uso da legislação correlata, que obriga a ponderação de direitos no atendimento ao acesso à Informação, por exemplo.

Aplicada frequentemente a objetos e procedimentos, no escopo da Teoria Crítica da Tecnologia, a teoria da instrumentalização de Feenberg propõe que se delimite o surgimento do objeto técnico, que é quando um primeiro conjunto de pessoas efetiva uma solução para um problema. Este processo é chamado de codificação, no qual as questões técnicas estão presentes, mas também estão

presentes as visões de mundo, contextos e expectativas das pessoas envolvidas. Isto é a instrumentalização primária. Depois, quando o objeto concreto passa a ser utilizado pela sociedade, acaba ressignificado, recebendo usos não previstos no seu design original - esta é a instrumentalização secundária.

Artefatos na instrumentalização primária (FEENBERG, 2010, p. 264-266) são vistos de forma (i) descontextualizada, pois ganham valor pela utilidade das suas propriedades (quão afiada é a lâmina da faca, por exemplo); (ii) reduzida, pois é encarado pelos seus atributos primários, já que os secundários são tratados como desimportantes (a madeira que gerou o cabo da faca é ignorada enquanto a árvore que anteriormente era); (iii) autônoma, já que cumprem um papel tecnicamente pré-determinado em si mesmos, estendendo isto a quem os utiliza (num frigorífico de carnes, o açougueiro não reflete obrigatoriamente sobre seu papel social ali enquanto mecanizadamente fatia o animal morto); (iv) estratégica, ou “de tomada de posição”, como preferia Feenberg, visto que quem mobiliza os artefatos se posiciona no sentido de tirar vantagem dos seus atributos previamente entendidos como úteis (o proprietário do frigorífico, ao fornecer facas aos açougueiros, estimulá-os a retalhar a carne conforme convenções estabelecidas, cortes determinados, que se valem da lâmina ali colocada como sendo o instrumento pelo meio do qual o trabalho deve ser realizado, em vez de discutir se retalhar aquelas peças é a melhor forma de guarda e consumo, em linhas gerais, para aquele alimento em potencial).

O código técnico é a emulsão do artefato entendido como item descontextualizado, reduzido, autônomo e estratégico e como produto das condições da sua elaboração original, invisibilizadas no seu próprio processo de codificação. A instrumentalização primária é o artefato sozinho, isolado. Para ser incorporado à atividade humana, o item precisará se encaixar numa rede de relações pré-existentes e ter, por ela, seus usos e atributos ressignificados - quando ocorrer a instrumentalização secundária. O *rating* RTI, por exemplo, compara as LAIs na instrumentalização primária delas.

Para Feenberg, a instrumentalização secundária (2010, p. 266-268) possui quatro aspectos: (i) a sistematização, quando há a combinação do artefato com outros itens, num contexto amplificado de compatibilização de atributos (a faca, acoplada a uma espingarda, constitui-se numa baioneta, cujo novo uso não foi necessariamente

previsto no ato da sua criação); (ii) a mediação, quando a incorporação do artefato na atividade humana dá ao item qualidades secundárias, éticas e estéticas, que são observadas no seu uso social (carregar um canivete consigo, em plena rua, é aceitável; um facão já despertaria a atenção da polícia); (iii) a vocação, como o autor chama o impacto reverso do uso social dos artefatos em quem os utiliza (o bisturi é associado compulsoriamente à figura do profissional médico e vice-versa); e (iv) a iniciativa, derivada da “tomada de posição”, quando os atributos são apropriados pelos usuários e transformados com fins estratégicos deles para dentro da própria comunidade de interesses, em vez de ser uma força sobre eles, como na instrumentalização primária (a apropriação da cutelaria como tecnologia social específica, de forma a melhorar a qualidade de vida da comunidade de açougueiros, para além da atividade no frigorífico).

A instrumentalização secundária sustenta a reintegração do objeto ao contexto, das qualidades primárias com as secundárias, da matéria com o objeto, e da liderança com o grupo, por meio de uma prática reflexiva meta técnica, que trata os objetos técnicos e a própria relação técnica como matéria-prima para formas mais complexas de ação técnica. Há, naturalmente, algo paradoxal sobre essa associação da reflexibilidade com a tecnologia; na estrutura em que Heidegger e Habermas compartilham, na racionalidade técnica há uma suposição de cegueira reflexiva. (FEENBERG, 2010, p. 268)

Uma coisa é a LAI, enquanto código técnico, ser vista como artefato político descontextualizado, reduzido, autônomo e estratégico. Outra é a Lei de Acesso à Informação, para além da intencionalidade democrática dos seus atributos originários, ter sua performance sistematizada ante outras práticas e normas concorrentes, mediada por decisões morais diferentes das da sua criação, incorporada por um conjunto de profissionais que passam a decidir sobre o que é de interesse público imediato e o que deve ser resguardado para proteção da administração até, por fim, constituir-se como iniciativa da sociedade civil, por exemplo, numa rede de proteção e apoio a *whistleblowers* que tornam de conhecimento geral documentos oficiais sigilosos.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Por exemplo, a existência de uma rede secreta de vigilância pela *National Security Agency*, nos EUA, tornada pública por Edward Snowden, ex-funcionário da NSA, com apoio da organização Wikileaks, fizeram dele um *whistleblower*. Em português, um denunciante anônimo de algo presumidamente negativo para o interesse público.

Consideramos pertinente mobilizar a teoria da instrumentalização de Feenberg para discutir a LAI como artefato político - e sua decomposição na tríade intencionalidade, performance e vivência. Pelas suas especificidades, ela não pode ser aplicada diretamente sobre o direito de acesso à informação, mas os *insights* que propicia ajudam a enxergar as potenciais camadas de problematização sociológica existentes na prática concreta da LAI. Os termos serão usados diretamente nos debates a seguir, com esse senão que a tese arbitrariamente considera o desenho normativo da lei um artefato como os demais.

A questão seguinte, portanto, retomando a citação de Neder (2010), é se houve bloqueios não-tecnológicos à adoção da LAI no Brasil. Se há indícios que permitam conjecturar que sua implementação foi aquém da potencialidade disponível no momento da sua elaboração - em outras palavras, se ao ser incorporada ao sistema, a intenção democrática foi adequada a outros componentes sociais pré-existentes. E como identificar isso na pesquisa de campo.

Quais eram os parâmetros disponíveis para a criação de uma LAI no Brasil em 2011? Desde 2003, o México tinha sua Lei Federal de Transparência e Acesso a Informações Públicas, aprovada no ano anterior “por unanimidade pelas duas câmaras do Congresso, como parte do compromisso do novo governo de atacar a corrupção e promover a democracia no México” (MENDEL, 2009, p. 86).<sup>39</sup> Antes da vitória de Vicente Fox, do Partido Ação Nacional, em 2000, o país foi dirigido pelo mesmo grupo político durante sete décadas, o Partido Revolucionário Institucional. O direito de acesso à informações foi uma das propostas de campanha.

Em setembro de 2008, o ex-secretário-geral da CGU, depois nomeado ministro, Jorge Hage, diz no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção que a minuta de anteprojeto da LAI estava em fase final de elaboração no Executivo, para depois ser remetida ao Congresso, e que a futura norma será “moderna e inovadora, que fica devendo muito pouco a dos países desenvolvidos, e

---

<sup>39</sup> Para uma rápida contextualização: “a lei mexicana figura entre as leis de direito à informação mais progressistas do mundo. Ela possui uma série de elementos positivos, incluindo vigorosas garantias procedimentais, junto a um enfoque inovador, para assegurar a aplicação em todos os órgãos públicos, independentemente do status constitucional, e uma proibição da confidencialização de informações necessárias à investigação de violações graves dos direitos humanos ou crimes contra a humanidade. Ela estabelece um fortíssimo mecanismo de supervisão independente na forma do Instituto Federal de Acceso a la Información Pública” (MENDEL, 2009, p. 86).

mesmo da América Latina que já tem Leis de Acesso a Informação, como é o caso do México, que foi uma experiência muito importante e que orientou esse debate” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2008, p. 4). A LAI do México, um dos modelos para a do Brasil, marcou 136 dos 150 pontos possíveis no rating RTI - e conta com algo que não se viu por aqui, que é a delegação do sistema de garantias ao direito de acesso à informação para um instituto com autonomia administrativa.

Um mês antes da LAI entrar em vigor, em abril de 2012, em seu discurso de abertura na 1ª Conferência Anual de Alto Nível da Parceria para um Governo Aberto (cujo nome, em inglês, é *Open Government Partnership*), a presidenta Dilma Rousseff disse sobre a norma brasileira que:

Trata-se de uma das leis mais avançadas de transparência ativa e passiva adotando padrões de dados abertos para divulgação de informações. As informações devem ser abertas por Executivo, Legislativo e Judiciário e todos os níveis de governo. Todos os brasileiros poderão consultar documentos produzidos pela administração pública que deverão ser produzidos com linguagem simples. (AQUINO, 2012, não paginado)

Como foi visto ainda na introdução, a LAI brasileira obteve 108 dos 150 pontos possíveis na escala internacional elaborada pelo *Centre for Law and Democracy* para medir comparativamente a qualidade da legislação mundial sobre o direito de acesso à informação. Cabe um retorno à Tabela 1, para uma breve comparação da nota do México e do Brasil, cujo produto final, aquém do modelo citado pela CGU, analisamos em seguida.

A única vez em que o Brasil atendeu plenamente às expectativas do *rating* RTI - cujos sete componentes da nota podem ser desagregados ainda mais, em 61 critérios distintos - foi na primeira categoria, que trata da previsão legal do direito de acesso à informação. Nos três critérios, a LAI brasileira obteve pontuação máxima: há a previsão legal, há um conjunto de regras para o direito à informação e a norma qualifica isto positivamente, como incentivo à cultura da transparência na administração pública. Dos 6 pontos disponíveis, obteve todos.

Na segunda categoria, que trata da abrangência da LAI, o ranking trabalha com 9 critérios, que somados perfazem 30 pontos. Aqui, o Brasil marcou 29, perdendo nota por não obrigar todos órgãos não-governamentais, privados ou sem fins

lucrativos, que lidem com recursos públicos mediante convênios, parcerias ou outras formas de transferência de fundos, a se submeterem ao escrutínio via lei de acesso à informação.

Na categoria sobre os procedimentos para solicitar informações, o Brasil obteve 16 dos 30 pontos possíveis. Em 10 dos 15 critérios desta categoria o país não correspondeu às expectativas dos avaliadores. No critério sobre a preservação dos dados do requerente, pela lei brasileira exigir a identificação de quem pleiteia os dados, perdeu um ponto. Por falar em um formulário padrão para a requisição, que a RTI vê como um fator complicador, pois o pedido na opinião do *Centre for Law and Democracy* deveria ser aceito em qualquer formato, perdeu outro ponto. Por prever apoio na formulação do pedido, ainda que possa recusar resposta a solicitações vagas, o Brasil marcou só 1 dos 2 pontos desse critério. A exigência de ajuda a analfabetos e pessoas com deficiência também recebeu essa avaliação, pois a norma nacional prevê sites acessíveis, mas não se manifesta, por exemplo, a respeito da população analfabeta que deseje receber informações. Com relação ao formato da resposta, pergunta-se ao cidadão sobre a forma na qual ele deseja a resposta, mas o RTI tirou 1 ponto do Brasil por não estipular que isto deva ser cumprido pela administração. O prazo de 20 dias para qualquer resposta, em vez de franquear o acesso aos dados “assim que possível” também tirou 1 ponto - e a prorrogação por mais de 10 dias, perfazendo 30, descontou outro ponto. A possibilidade de cobrança por serviços na prestação dos dados, ainda que o atendimento em geral seja gratuito, também afetou em 1 ponto a avaliação. Por não estipular um limite para eventuais cobranças, o Brasil zerou esse critério, perdendo 2 pontos.

Ao avaliar as exceções ao acesso à informação a LAI brasileira teve seu pior desempenho. O ranking afere 4 pontos para os países que, em legislação separada, tratam dos casos de sigilo de informação. Foram descontados integralmente, pois essas regras constam na Lei de Acesso à Informação. Sobre essas exceções estarem alinhadas aos padrões internacionais, o Brasil marcou 6 dos 10 pontos do critério. Para os avaliadores os critérios de classificação são vagos - “áreas de interesse estratégico nacional”, por exemplo. Outro ponto foi suprimido da nota brasileira pela redação condicional dos termos - “poderão causar risco”, por exemplo, em vez de uma sentença mais objetiva. A garantia de acesso a dados relacionados à violação

dos direitos humanos deu 2 dos 4 pontos relativos ao critério de revisão do sigilo, mas ainda assim o mecanismo foi considerado fraco pelo *Center for Law and Democracy*. A existência de informação “ultra secreta”, que permanece 25 anos fechada ao público, retirou 1 ponto. A falta de menção à liberação de informação pública na mão de “terceiros” subtraiu mais 2 pontos.

Sobre os recursos a negativas e respostas incompletas, a LAI brasileira marcou 22 dos 30 pontos. Perdeu 2 pontos pela instância revisora não ser independente, protegida de “interferência política”, 1 ponto pelo orçamento da CGU ser vinculado ao Executivo, 2 pontos por não haver proibição de indivíduos com “forte conexão política” estarem entre os revisores, 1 ponto por não dar ao órgão gestor da LAI poder de inspeção sobre quem deveria fornecer informações. E perdeu mais 2 pontos por não mencionar explicitamente que o governo está proibido de interpretar a lei a seu favor.

Quanto às punições a quem descumprir a LAI, o Brasil fez apenas 3 dos 8 pontos que correspondem à pontuação máxima. Perdeu 2 pontos por nem mencionar na norma uma medida a respeito de órgãos com baixo desempenho sistemático no atendimento ao acesso à informação. E outros 3 por não proteger agentes que forneçam informações de retaliações em decorrência do cumprimento da lei.

Quanto à promoção do direito de acesso à informação, apenas 3 dos 16 foram perdidos, pela falta de previsão legal de um sistema catalogador dos dados, que inclui as informações classificadas como sigilosas.

O desempenho do Brasil, conforme as sete categorias, ficou distribuído assim, do melhor resultado para o pior: direito de acesso previsto em lei (100% dos pontos possíveis foram obtidos), abrangência (96%), divulgação do direito de acesso (81%), oferta de grau recursal para as negativas de acesso ou respostas parciais (73%), clareza de procedimentos (63%), transparência quanto às exceções à regra da publicidade geral (53%), punições a quem descumpra a LAI e proteção aos agentes que fornecem informações (37%). A avaliação qualitativa do *Center for Law and Democracy* diz que a LAI brasileira é bem elaborada, mas vaga em pontos-chave para a garantia do direito - isto confere com a pesquisa de campo, como será debatido no Capítulo 3 da tese.



A Lei de Acesso à Informação do Brasil tem muitas das características de uma excelente legislação desse tipo - incluindo um amplo escopo, um forte reconhecimento do direito à informação, os benefícios da transparência do governo e um regime de exceções fortemente estruturado. Infelizmente, a lei em sua forma atual é vaga em muitas áreas vitais, especialmente em torno do processo de apelação e da composição e operações do principal órgão de supervisão: a Comissão de Reavaliação da Informação (CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, [ca 2013], não paginado)".

Não há referência ao ano de publicação da análise feita pelo *Center for Law and Democracy*, mas ela é posterior a maio de 2012, pois faz menções ao decreto 7.724/2012. Um documento mais recente, publicado no final de 2018 pela representação local da ONG Transparência Internacional - a Transparência Brasil - faz dez recomendações aos órgãos públicos para um melhor atendimento da LAI. Utilizando softwares para a classificação da informação, a organização analisou 10 mil pedidos de informação recebidos por diversos poderes, em variadas instâncias, com predomínio das requisições feitas em âmbito federal.

Alguns desses tópicos são muito específicos, mas três deles coincidem com o alerta contido na análise do *rating* RTI. Uma é a recomendação da Transparência Brasil sobre a necessidade de se usar uma "linguagem cidadã" ao falar com as pessoas que procuram exercer esse direito, pois percebemos ser comum nas respostas o uso de vocabulário "extremamente técnico" e a suposição que o requerente domina o funcionamento dos órgãos públicos que está demandando (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2018, p. 104).

Outra reclamação é o uso da vagueza da LAI, com sua brecha para qualificar ações de transparência como "trabalho adicional", uma vez que boa parte dos arquivos e documentos não estão digitalizados. "Sem informações digitalizadas e estruturadas, o trabalho de análise dos dados e políticas públicas acaba sendo muito prejudicado e, em alguns assuntos, inviabilizado", analisa a Transparência Brasil (2018, p. 104). A mesma "falta de vontade" dos órgãos públicos atrapalha o acompanhamento estatístico da LAI, pois os relatórios obrigatórios ou estavam desatualizados, ou continham discrepâncias em relação aos números obtidos pelo órgão. No documento, a Transparência Brasil cita o caso da Câmara dos Deputados, que, em seu site oficial, diz que apenas 1% dos pedidos feitos ao órgão ficaram sem resposta. Os números da ONG dizem que são 10%.



Da pesquisa feita por Eneida Salgado (2015), depreendem-se oito obstáculos à implantação plena da LAI no Brasil. Ela registra (i) a dificuldade de localizar os formulários eletrônicos para acesso à informação, em especial no Poder Judiciário, (ii) a disponibilização dos dados em forma bruta; (iii) as diferentes interpretações sobre a abrangência da lei; (iv) a ainda pouca profissionalização da burocracia no país; (v) a pouca atenção ao artigo 9º da LAI, no qual os órgãos são obrigados a informar e auxiliar a população sobre o seu direito; (vi) a ausência de controle público sobre os documentos classificados; (vii) a inexistência de órgão autônomo para apreciação dos recursos a respeito de negativas e respostas parciais; e (viii) o uso do artigo 13 do decreto, reproduzido abaixo, para negar discricionariamente o acesso a informações públicas.

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados (BRASIL, 2012).

Já Fabiano Angélico (2015) cataloga mais obstáculos à implementação plena da LAI, dividindo-os em socioculturais e institucionais. No primeiro grupo, estão: (i) atuação insuficiente da sociedade civil; (ii) falta de divulgação sobre o direito à informação; (iii) resistência de setores melhor informados quanto ao maior acesso aos dados que eles estrategicamente dispõem; (iv) dificuldade do público-alvo projetar uso prático da norma; e (v) receio de retaliação governamental às solicitações e, consequentemente, exposição desses dados.

Quanto aos obstáculos institucionais, diz que seriam (vi) a inexistência de órgãos governamentais dedicados a viabilizar o acesso à informação; (vii) os órgãos responsáveis pelo acesso à informação terem baixa autonomia financeira e administrativa; (viii) a falta de liderança política pró acesso à informação; (ix) a exigência dos dados de identificação dos requerentes; (x) o desconhecimento da Lei de Acesso à Informação por parte dos funcionários públicos; (xi) a ausência de

controle interno que enquadre negativas de acesso à informação como violação de direito; (xii) os agentes públicos descumpridores da LAI não sofrerem sanções; (xiii) a norma ter escopo limitado (ANGÉLICO, 2015, p. 68-69).

Esses itens serão considerados na análise dos recursos à CGU, para que, na medida do que o estudo de campo possibilite, checar essas hipóteses levantadas por estas organizações não-governamentais e pesquisadores. Na obra de Angélico, em especial, ele faz uma distinção entre transparência governamental e comunicação institucional, por entender que talvez persista, nos órgãos públicos, uma cultura de proteção ao poder instituído, e de corporativismo, que afete o integral repasse de informações à população.

A transparência governamental não é o mesmo que comunicação institucional. O fornecimento de informações por parte de órgãos públicos evidentemente se relaciona com mecanismos de comunicação institucional, no entanto, não se esgotam nesses mecanismos. É que, na noção de transparência, entendida como meio de se promover o controle social, não cabem informações 'trabalhadas' (e por vezes distorcidas). Para a promoção da accountability é preciso haver disponibilidade de informações primárias, atuais e fidedignas - sem disfarces, sem eufemismos (ANGÉLICO, 2015, p. 26).

Hipoteticamente, se a LAI no Brasil fosse um produto neutro, na sua concepção, redação e implementação, dado o avançado da discussão internacional e nacional na época da sua elaboração, haveria tantas ponderações de especialistas no tema sobre suas dificuldades? Sobre as resistências à fruição plena do direito? A Teoria Crítica da Tecnologia, tomada emprestada de Feenberg, permite trabalhar com uma agenda de pesquisa que tome o direito de acesso à informação no país como um artefato político. Informada por ela, a tese pode prosseguir para a apresentação do seu problema de pesquisa e hipóteses, que consideram as discussões travadas até aqui.

## 1.6 PROBLEMATIZANDO A DEMOCRATIZAÇÃO INCERTA

Durante as partes anteriores deste capítulo, destinado a apresentar o direito de acesso à informação como um problema sociológico, houve a identificação do campo de estudos, a discussão da forma como as pesquisas têm sido realizadas e o contato

inicial com a epistemologia construtivista, que informa o problema de pesquisa da tese sobre a Lei de Acesso à Informação no Brasil. Agora é a hora de externalizá-lo, partindo de uma breve retrospectiva da sua constituição.

Duas inquietações combinadas motivaram a pesquisa. Primeiro, haver um locus promissor para reflexões das Ciências Sociais na base de dados disponibilizada pela CGU, desde 2015, com os pedidos, respostas e recursos administrativos relacionados ao uso pela população da Lei de Acesso à Informação no Brasil. Como já foi dito, entendemos que ali há um ponto de observação privilegiado para discutir a interação entre cidadãos e Estado. Logo, da própria democracia no país.

A exemplo do que disseram Ackerman e Sandoval-Ballesteros em 2006, sobre a explosão global das LAIs estar sendo negligenciada pelos cientistas sociais, tínhamos a impressão do mesmo vir ocorrendo hoje. A incursão pelos trabalhos existentes na BDTD, que resultou nos achados apresentados até aqui, confirmou esta lacuna na produção acadêmica. É quase inexistente a reflexão sociológica a respeito da prática concreta do direito de acesso à informação, mesmo com o direito à informação se apresentando como objeto de pesquisa recorrente.

Discute-se mais a eficácia das medidas de transparência pública, e os entraves procedimentais para a sua implementação, que os demais sentidos imbricados nesse diálogo entre governados e governantes. São comuns hipóteses de trabalho que privilegiam os diferentes graus de implementação de ferramentas de transparência entre entes públicos, a interferência dos gestores na qualidade do serviço de acesso a informações públicas prestado à população, a ‘elitização’ do acesso à informação na medida em que ele demanda conhecimentos pré-existentes e determinados bens (conexão à internet, computador, domínio da linguagem, etc.) e o impacto das legislações sobre o direito de ser informado.

Mas pouco se analisa, por exemplo, o discurso implícito na comunicação entre cidadãos e poder público. Ou, como já dito, a prenoção que associa automaticamente o direito à informação às democracias - a segunda inquietação que motiva esta pesquisa. Das 21 teses do compilado da BDTD, como os trechos selecionados a seguir indicam, a combinação aparece explicitamente em pelo menos 11.

**TABELA 3: Acesso à informação e democracia em teses da BDTD**

Tese	Citação
<p>BARROS, Dirlene Santos. A lei brasileira de acesso à informação: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do Estado do Maranhão (2009-2014). 238f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.</p>	<p>Acredito que a criação da LAI pode sintonizar o crescimento da sociedade com a <b>garantia da democracia</b> e do exercício da cidadania e, quando pensada na sociedade maranhense, simboliza o rompimento com o poder que se mantém por anos em função do silenciamento do Estado. (BARROS, 2017, p. 18)</p>
<p>BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil. 369f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.</p>	<p>Uma das tarefas mais importantes da democracia moderna é promover a transparência nas áreas onde reina a escuridão e o secreto. A cada dia, o homem está mais dependente de informação sobre a ação do outro para poder estabelecer sua própria ação. Quanto mais instituições tradicionalmente fechadas se tornarem transparentes, <b>mais a democracia avança e se consolida</b>. (BARROS, 2008, p. 334)</p>
<p>CASTRO, Carlos Roberto Ibanez. O direito fundamental à verdade: divulgação e acesso à informação. 191f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.</p>	<p>Não há <b>democracia</b> se aos súditos de uma Nação lhes for obstado o acesso à informação sobre temas relevantes para si próprios e para a coletividade. De igual modo, estar-se-iam violando princípios democráticos e republicanos basilares fossem os atos estatais acobertados sob o manto da dissimulação, do sigilo absoluto, o que nos permite bem compreender a relevância da publicidade a que estão sujeitos. (CASTRO, 2016, p. 13)</p>
<p>CUNHA FILHO, Marcio Camargo. A Construção da Transparência Pública no Brasil: Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019). 240f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.</p>	<p>Por fim, espero ter demonstrado a importância da transparência pública no atual contexto da democracia brasileira. Em um momento em que a pós-verdade e a disseminação de notícias falsas se tornam graves vulnerabilidades de nossa democracia, a política estatal de transparência pode atuar não apenas como instrumento para <b>aprofundar e qualificar as instituições democráticas</b>, mas também como meio de resistência a pressões autoritárias que se fundamentam em emoções em vez de fatos, em impressões em vez de informações objetivas, em opiniões preconcebidas em vez de dados confiáveis. (CUNHA FILHO, 2019, p. 197)</p>
<p>HOLLÓS, Adriana Cox. O futuro da memória digital da administração pública federal brasileira. 133f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e</p>	<p>É importante sublinhar que <b>a democracia requer</b> a elaboração e a implementação de políticas de informação que possibilitem meios para ampla produção, distribuição e acesso continuado da informação pública governamental. (HOLLÓS, 2014, p. 121)</p>

Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.	
MATTOS, Francisca. A Lei de Acesso à Informação na Bahia: cidadania e eficácia fiscal. 203f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Instituto de Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.	Sem amplo conhecimento acerca da existência da LAI a noção de transparência no Brasil tornar-se-ia precária e o controle vertical (accountability) exercido pelo cidadão, prejudicado. A <b>qualidade da democracia</b> , se não reside neste momento, certamente <b>depende</b> , em larga medida, desse conhecimento acerca da existência de legislações que instrumentalizam o cidadão para exercer o controle. (MATTOS, 2017, p. 105)
MODESTO, Lisandro Rogério. Representação e persistência para acesso a recursos informacionais digitais gerados dinamicamente em sítios oficiais do governo federal. 104f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Filosofia e de Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2013.	Há um entendimento internacional de que <b>a consolidação da democracia</b> passa pelo acesso aos dados e às informações que estão sob tutela do Estado e, desta forma, há um fortalecimento da capacidade de os cidadãos participarem e entenderem as tomadas de decisões que dizem respeito a eles. Isso pode ser explicado pelo fato de que o cidadão bem informado tem mais condições de conhecer e acessar informações sobre seus direitos primários como saúde, educação e benefícios sociais. (MODESTO, 2013, p. 29)
POSSAMAI, Ana Júlia. Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade. 313f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.	Os OGD [open government data] contribuem para a integração das bases de dados, viabilizando o acesso tempestivo a dados e informações necessários ao diagnóstico, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Entremio essas duas dimensões, os OGD criam ainda a possibilidade de cocriação governo-sociedade, por meio da reutilização e recombinação de diferentes conjuntos de dados para o desenvolvimento de novos conteúdos e serviços, em atendimento às mais diversas demandas da população. Em virtude dessas potencialidades, as iniciativas de dados abertos governamentais compartilham da premissa comum de que <b>afetam positivamente</b> tanto a capacidade estatal quanto a democracia na Era Digital. (POSSAMAI, 2016, p. 247-248)
SILVA, Andreia Gonçalves. Informação legislativa ao alcance do cidadão: contribuição dos sistemas de organização do conhecimento. 229f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.	O acesso à informação legislativa é condição básica para o <b>fortalecimento da democracia</b> e dos direitos dos cidadãos. Ao conhecer seus direitos e deveres, o cidadão tem possibilidade de desenvolver senso crítico e exerce a cidadania plena, aquela que não se restringe ao direito do voto, mas à participação do cidadão na vida e nos problemas do Estado. (SILVA, 2015, p. 208)
SOUZA, Rose Maria Vidal de. Lei de Acesso à Informação: um canal à fonte de notícia. 245f. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade Metodista de São	A implementação de um sistema de acesso à informação tem como um de seus principais desafios vencer a cultura do segredo que, muitas vezes, prevalece na gestão pública. A disponibilização de informações ao cidadão exige um

Paulo, São Bernardo do Campo, 2016.	exercício diário de cidadania e boa vontade para que o sistema seja utilizado de maneira correta <b>permitindo o exercício da democracia em seu conceito pleno.</b> (SOUZA, 2016, p. 94)
ZORZAL, Luzia. Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal. 199f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.	A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade e o princípio democrático opera em mão dupla ou, dizendo de outra forma, o acesso às informações governamentais pela transparência <b>fortalece a democracia</b> ; do mesmo modo, o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações (ZORZAL, 2015, p. 104)

Ao mesmo tempo que isto ocorre, apenas 52% dos países com LAI, hoje, são considerados nações com liberdades democráticas pela *Freedom House* - e, destes, vários possuem legislações fracas de acesso à informação, como demonstram as posições do Afeganistão e da Áustria no Gráfico 1, por exemplo. Recuperando uma pergunta já feita, se faticamente não há uma relação inequívoca de causalidade entre LAIs e democracia, por que pesquisadores tratam a relação entre ambos como sendo evidente?

Tomada como um produto tecnicamente neutro após a sua aprovação, a LAI não é criticada enquanto artefato político, tampouco sua genealogia é aprofundada, para ver como a trajetória do direito se relaciona com a sua execução e compreensão atuais. O próprio campo de pesquisa, constituído no uso recorrente da LAI como objeto de pesquisa a partir dos anos 2000, ainda não se estruturou a ponto de refletir sobre a forma como vem analisando o tema.

Esta pesquisa partiu de um cenário inicial fartamente documentado, que é a difusão global da LAI, hoje presente em 128 países, e da manifesta associação positiva dela às democracias. Sobre isto, aplicamos o gesto crítico defendido por Cyril Lemieux (2015), no qual a contradição é evidenciada inicialmente na contraposição do *rating* RTI com a medição das liberdades democráticas da *Freedom House*. Também se considerou a tardia aprovação de uma Lei de Acesso à Informação no Brasil e, após sua vigência, as dificuldades para sua implementação - a trajetória da LAI será abordada adiante, mas críticas iniciais e abrangentes à norma estão no item anterior, quando ela é discutida como um artefato político. Entendemos que há um



curto-circuito entre o devir do direito à informação e a sua práxis, que precisa ser considerado na formulação de um problema de pesquisa sociológico. Citando Lemieux (2015, p. 41-42), “o objetivo dessa reconstrução [do problema] é o de criar um plano analítico no qual a contradição observada não seja mais excluída, mas, ao contrário, evidenciada, com uma nova abordagem do tema”. Se nem sempre o princípio de “a transparência é a regra, e o sigilo é a exceção” pode ser aplicado, como vocalizar a existência desses obstáculos?

Para que a reconstrução do problema fosse operacional analiticamente, resumimos o cenário inicial da ideia da LAI como “democratizante” e, as contradições, no conceito guarda-chuva de “resistências” a esse suposto processo. Com este vocabulário é possível atender ao requisito metodológico colocado por Serge Paugam (2015, p. 17), para quem “o trabalho sociológico passa pela enigmatização de tudo aquilo que parece evidente”, submetendo-se o pesquisador a “um vai-e-vem entre a construção erudita e a verificação - ou a prova - empírica”.

## DIAGRAMA 1: CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

### CENÁRIO INICIAL

HOUVE UMA EXPANSÃO VERTIGINOSA DO NÚMERO DE PAÍSES COM LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ÚLTIMOS 40 ANOS

NO BOJO DAS AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL, LAIs SÃO ASSOCIADAS POSITIVAMENTE COM REGIMES DEMOCRÁTICOS

### GESTO CRÍTICO

DOS 128 PAÍSES COM LAIs, APENAS 52% SÃO DEMOCRACIAS PARA A FREEDOM HOUSE

O BRASIL DEMOROU 9 ANOS DO 1º PROJETO DE LEI À VIGÊNCIA DA LAI. A NORMA APROVADA É MENOS POTENTE QUE A DE OUTROS PAÍSES

**SE OS GOVERNOS  
DEMOCRATIZAM-SE AO  
EFETIVAREM O DIREITO DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO,  
QUAL O SENTIDO DAS  
RESISTÊNCIAS**

**IDENTIFICADAS DURANTE  
ESTE PROCESSO E EM QUE  
GRAU ELAS RESSIGNIFICAM  
O PRÓPRIO DIREITO DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO?**

### HIPÓTESES

A LAI BRASILEIRA É AFETADA NO SEU CÓDIGO TÉCNICO PELAS CIRCUNSTÂNCIAS HISTÓRICAS, TRAJETÓRIA DE DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA E DIRIGISMO ESTATAL

NA VIVÊNCIA DA LAI, CIDADÃOS E AGENTES ESTATAIS PERFORMAM UMA DISPUTA QUE EXTRAPOLA A BUSCA DE UMA INFORMAÇÃO INDIVIDUALIZADA, POIS O RESULTADO DO EMBATE REPERCUTE NA PRÁTICA FUTURA DO CONTROLE SOCIAL



E nisto volta-se à formulação do problema de pesquisa: se recorrendo à premissa que os governos democratizam-se ao efetivarem o direito de acesso à informação, qual o sentido das resistências identificadas durante este processo e em que grau elas ressignificam o próprio direito de acesso à informação? Duas hipóteses são derivadas desta questão de pesquisa, articulando a tensão desta democratização incerta decorrente da LAI. Elas mobilizam a tríade intencionalidade, performance e vivência, já discutida antecipadamente.

Como mencionado, a proposta da LAI como problema sociológico é um recorte que faz o movimento das estruturas sociais às interações, na perspectiva construtivista, considerando a historicidade, as interdependências e a dimensão simbólica do social. Tratando da intencionalidade democrática, trabalhamos com o acesso à informação sendo parte de um processo não planejado e de longa duração de incremento do controle social, que tensiona as relações de poder entre os cidadãos e o Estado antes da sua efetivação pela própria trajetória.

Com isto colocado, e a partir da proposta de democracia monitória formulada por Keane (2010), buscamos posicionar o Brasil na trajetória internacional das LAIs e periodizar a aprovação da norma no país, ampliando o rol de momentos e de atores sociais geralmente associados ao processo. A hipótese é que o código técnico da letra da lei é afetado por essa trajetória, cujas características políticas e de dependência tecnológica serão abordadas no capítulo 2, utilizando achados dispersos nos trabalhos compilados da BDTD.

Ao analisar a vivência da LAI, tem-se a hipótese que os recursos administrativos analisados pela CGU em terceira instância extrapolam suas circunstâncias de disputas individuais - ressignificando continuamente a prática concreta do direito de acesso à informação no Brasil. Isto será debatido no Capítulo 3, que conclui a tese, mediante aplicação da Análise Sociológica do Discurso, com o intuito de interpretar os conteúdos explícito e implícito na comunicação entre os cidadãos e os agentes estatais. Os achados serão cotejados com os dados finais da BDTD e com a revisão da crítica negativa dos estudos sobre transparência pública.

Em resumo, para a construção do acesso à informação como problema sociológico é proposta (i) a desnaturalização da prática concreta na sua associação positivada com a democracia, tomada acriticamente como valor universal, (ii) de

forma que o direito à informação possa ser desconstruído e reconstruído em componentes menores, como a tríade intencionalidade, performance e vivência, ou outra abordagem que seja analiticamente operacional, (iii) desde que articule a historicidade das LAIs em si e a conexão dela com processos mais abrangentes, como o da complexificação do controle social, (iv) a fim de interpretar o direito à informação na sua vivência, (v) abrindo-se às ressignificações decorrentes disto.

Na prática, isto implicou (i) numa revisão bibliográfica extensa em pesquisas correlatas, que fosse capaz de territorializar o campo de estudos e alavancar o diálogo entre o pensamento crítico já realizado e (ii) na análise qualitativa dos documentos da interação dos cidadãos com os agentes estatais, passando da categorização primária dos achados à interpretação deles isoladamente e em conjunto ante o referencial teórico e estado da arte.

Tratando-se de uma pesquisa qualitativa, por mais que utilize pontualmente indicações estatísticas, e que explore um desenho de pesquisa ainda não frequentado pelos pares do campo de estudo, foram buscados critérios de cientificidade que servissem de controle à investigação. Trabalhamos com os critérios de credibilidade, transferibilidade e confirmabilidade - conforme descritos por Moreira (2018).

Por credibilidade, entende-se a adoção de uma descrição detalhada dos processos de pesquisa, capaz de informar suficiente e adequadamente aos leitores sobre o conjunto disponível dos dados, a análise empreendida e os resultados derivados. Somada à descrição densa, já no capítulo 3, na análise dos recursos à CGU, foram combinadas as técnicas do trabalho de campo estendido, com a leitura flutuante dos 3.505 documentos disponíveis, e a triangulação dentro do método, submetendo os achados da fase anterior à totalidade de micro universos. Por exemplo, submeter a percepção geral que há dificuldades de expressão e de compreensão no relacionamento entre requerentes, requeridos e CGU a uma reanálise, no total dos recursos feitos, no período, à Advocacia Geral da União.

A combinação da pesquisa estendida com a reanálise, além da possibilidade de levar a um estudo de caso negativo, pela aleatoriedade da seleção, confere à pesquisa certa transferibilidade - no sentido que os resultados amplos poderão ser aplicados em grupos semelhantes, permitindo interpretações cruzadas. É uma coisa dizer que episodicamente o governo federal, de 2012 a 2015, utilizou-se do

subterfúgio do anonimato recorrente em respostas a pedidos de informação sensíveis, discutindo a partir disto uma permanência da cultura do segredo mesmo após a vigência da LAI. Outra coisa é debater as consequências desta eventual falta de responsabilização interna, por exemplo, na Secretaria Geral da Presidência da República.

A disponibilização do conjunto de documentos utilizados foi uma decisão metodológica para possibilitar, associando-os à descrição densa, o exame da trilha percorrida na pesquisa. Por isso, a tese possui um número grande de apêndices e referência a drives virtuais, nos quais as tabelas-base e os documentos obtidos junto ao governo federal por transparência ativa estão espelhados e podem ser acessados individualmente, para conferência. Com isto buscamos estabelecer as condições para o critério da confirmabilidade.

## **CAPÍTULO 2: CONTROLE SOCIAL COMO PROCESSO DE LONGA DURAÇÃO**

No capítulo 1, apresentamos o caminho que se pretende seguir nesta tese, contrapondo-o aos achados oriundos do compilado de dissertações e teses da BDTD. A abordagem combinou tópicos de epistemologia e de metodologia com informações sobre a explosão global das LAIs e o início da discussão sobre obstáculos não-tecnológicos à implementação plena do direito à informação no Brasil. Falamos da cautela das pesquisas nacionais feitas até aqui, na maior parte insuladas em poucas instituições e em três áreas de concentração. E de como construir a LAI como um problema sociológico significa desencaixar-se dali, perfilando-se às abordagens minoritárias e desenvolvendo um ferramental e vocabulário analítico adaptado à proposta.

Agora, no capítulo 2, o objetivo é reposicionar a reflexão sobre transparência pública para discuti-la ante a ideia de o mundo estar passando, desde a década de 1950, pela mutação das democracias representativas para democracias monitórias - na forma proposta por Keane (2010), que será esmiuçada na sequência. Esta tese toma a formulação de Keane como ponto de apoio para, com ela, problematizar o acesso à informação como uma das alavancas de controle social que se manifestam nesta mutação. O objetivo é ampliar as bases para uma genealogia futura e verdadeiramente abrangente do direito à informação, olhando não mais para a sua presumida relação com a democracia, mas para a sua configuração particular.

### **2.1 CRÍTICAS AOS ESTUDOS DA TRANSPARÊNCIA**

Em 2004, durante o governo de George W. Bush na presidência dos EUA, o secretário de Estado, Donald Rumsfeld, disse numa entrevista a jornalistas que o país “não sabia mais como guardar um segredo” (USA DEPARTMENT OF DEFENSE, 2004, não paginado). Em certa medida ele estava alinhado com parte do campo de estudo que critica as políticas públicas de transparência. Em um artigo no qual faz um apanhado bastante amplo das tensões no debate sobre governos digitais, o

pesquisador Francisco Paulo Jamil Almeida Marques (2014) relaciona as dúvidas existentes no campo.<sup>40</sup>

Marques diz que se houve uma expansão das discussões sobre a publicidade dos atos públicos, ela, segundo a bibliografia do campo, teria ocorrido por três motivos: (i) incremento dos movimentos por mais direitos, mais liberdades individuais e mais participação na política; (ii) aumento dos escândalos públicos protagonizados por políticos; e (iii) a integração global dos mercados incentivou medidas anticorrupção, entre elas a demanda por transparência. Só que, na contramão disso, essa democracia emergente não debelou completamente os “poderes invisíveis” (MARQUES, 2014, p.4).

Tampouco havia, na época em que fez a revisão, casos bem sucedidos em impulsionar a transparência por meio da internet (MARQUES, 2014, p.12). Isso é atribuído a três tipos de condicionantes: (i) a de ordem pessoal, na qual uma cultura do sigilo gera receio nos agentes de abrir o poder público ao escrutínio das pessoas; (ii) a de ordem organizacional, na qual uma decisão hierarquicamente superior constrange o fluxo de informações; (iii) a de ordem estrutural, pois incidem sobre as políticas de transparência a capacidade dos governos de gastarem recursos com elas, assim como de possuir corpo funcional capaz de operacionalizá-las.

Os senões à transparência também ocorrem do lado dos cidadãos, pois num cenário de desconfiança dos partidos e governos, o ato do escrutínio também significa expor-se pessoalmente:

Outra cautela acerca da transparência está relacionada ao controle de informações que os governos dispõem sobre os cidadãos. Os processos de informatização e agregação de bancos de dados variáveis (incluindo dados fiscais, educacionais e de saúde) permitem ao Estado o armazenamento de uma base enorme de conteúdos; porém, pouco se sabe dos destinos ou da utilização desses repertórios. É indispensável, então, uma política de privacidade adequada para preservar os usuários quando estes solicitam informações, uma vez que não há clareza acerca da quantidade crescente de dados que o Estado tem acerca dos cidadãos (MARQUES, 2014, p. 14).

---

<sup>40</sup> Apesar de “transparência”, “publicidade” e “princípio da publicidade” não serem sinônimos perfeitos, pois cada um encerra peculiaridades, os termos são usados como equivalentes ao longo de toda a tese. Para uma melhor delimitação de cada um, ver Marques (2014; 2016). Para outro estado de arte do campo, ver Worthy (2010), cujo contexto para uma análise do acesso à informação no Reino Unido pode ser reavaliado a partir do trabalho de Marques.

E recuando mais a fim de ter uma visão melhor do quadro geral, Marques, citando Filgueiras (2011) e outros autores, distinguirá “informação” de “verdade”, no sentido que, por mais bem informada que uma sociedade seja, isso não guarda relação causal com o aperfeiçoamento da cidadania, assim como governos mais transparentes não são necessariamente aqueles nos quais há menos desigualdade e mais liberdades civis, por exemplo - como foi indicado na comparação do desempenho dos países com LAIs no *rating* RTI ante a medição de liberdades democráticas da *Freedom House*.

A política da transparência tem um compromisso normativo com a produção de informação verdadeira e faz com que o processo de construção da informação seja fundamental ao estabelecimento do entendimento público. Dessa forma, demanda uma instância de deliberação imparcial, que, pela lógica de um discurso voltado para os aspectos cognitivos da sociedade, possibilite esse entendimento. Um Estado plenamente transparente não significa entendimento e, por sua vez, julgamento imparcial no âmbito da sociedade. Sem essa instância imparcial de deliberação, o resultado da política da transparência é nutrir uma política do escândalo, em que os aspectos relacionados à vida privada e à reputação dos envolvidos importam mais do que as questões públicas propriamente. A política do escândalo não tem um compromisso com a verdade, mas com fins instrumentais de indivíduos ou grupos presentes na esfera pública. O resultado de uma política da transparência é configurar um discurso público marcado por proposições assertóricas que têm a pretensão de descrever a realidade, mas sem um pano de fundo valorativo assentado nas questões morais da conduta dos agentes públicos. Uma vez que engendra um discurso carente de um apelo normativo orientado por uma moralidade de fundo, a transparência fomenta o uso instrumental da informação e, por conseguinte, uma cultura do moralismo que não se preocupa com o entendimento, mas com uma política do escândalo permanente (FILGUEIRAS, 2011, p. 79).

Na relação de poder tensionada pela transparência, os governos ocupam o polo produtor das informações, o papel de quem é submetido ao escrutínio e o de quem deve se expor por força de lei às demandas do público. É preciso considerar que, nesse espaço de disputa, a plasticidade das instituições não favorece só os interesses da cidadania articulada a favor do acesso à informação - ela se ajusta também, conforme o resultados dos vetores, a novidades oriundas da administração pública e aos interesses de quem hierarquicamente dirige as instituições. Essa interdependência, argumentamos nesta tese, cria figurações sociais específicas de controle social.

Em artigo publicado no ano de 2000, Alasdair Roberts comenta a experiência canadense com a LAI. Segundo a escala do RTI, a avaliação do acesso à informação no país conferiu ao Canadá 91 dos 150 pontos possíveis - portanto na 57ª posição do ranking, bastante abaixo do Brasil, que com 108 pontos está na 28ª posição. Lá, uma nova onda de reformas administrativas impactaram o alcance da LAI e a forma como ela é aplicada, pois o foco das mudanças foi cortar as despesas tidas por não essenciais no Estado. Considerando que o acesso garantido pela norma é a respeito das informações produzidas e geridas pelo governo, conforme há a terceirização de serviços públicos para empresas privadas, e uma co-participação de fundações e outros organismos não-governamentais na administração pública, acaba reduzido o rol de dados e documentos que podem ser requisitados (ROBERTS, 2000).

Fora os problemas legais causados pela terceirização dos serviços públicos a entes regidos por regras específicas, na maior parte das vezes não abrangidos pelo direito de acesso à informação padrão, o Canadá também ergueu barreiras econômicas ao uso da LAI. É que uma forma de obter novas fontes de receita, num cenário em que a administração pública é pressionada por resultados e eficiência, foi encarar a informação governamental como uma *commodity*, cujo custo poderia ser cobrado de quem demandar a informação. Com o apoio da Justiça, estabeleceu-se progressivamente o entendimento que a taxa não é um impeditivo para o acesso à informação - pois o dado está disponível, só que a um determinado preço.

Taxas para responder solicitações da LAI foram impostas pela maioria das leis canadenses. E a nova ênfase na recuperação de custos levou a aumentos no valor das taxas, ampliando as faixas de cobrança e limitando a burocracia de dispensar os pagamentos. Segundo os governos, isto é feito para recuperar os custos substanciais associados à administração das LAIs. Embora difícil de medir, acredita-se que esses custos ainda são maiores que as taxas cobradas. Um estudo do governo canadense feito em 1996 concluiu que o custo anual da administração da sua LAI era de 22 milhões de dólares. No mesmo ano, o governo tinha arrecadado 200 mil dólares em honorários. O estudo sugeriu várias mudanças nas políticas, para reduzir o custo da LAI, incluindo um aumento da taxa de requisição, ampliação do que é cobrado, tratamento menos generoso dos solicitantes "comerciais" [incluindo aqui jornalistas profissionais] e incentivos aos departamentos que recuperarem dos usuários os custos. (ROBERTS, 2000, p. 316)

A opinião de Roberts é que, na medida em que o avanço do direito de acesso à informação enraizou-se na percepção da população como algo necessário às



instituições democráticas, os governos não podem negar essa situação e por isso aprovam as normas. Na sequência, utilizando-se de vias administrativas “menos visíveis”, como as regulamentações, eles controlam o alcance das medidas.

Ao analisar o impacto da LAI no Reino Unido, Worthy (2010) discutiu a hipótese que a adoção de medidas de apoio ao acesso à informação incrementaria a confiança nas instituições governamentais. O pesquisador diz que isso não aconteceu por dois motivos principais: (i) a percepção pública da LAI estaria associada ao uso da norma como fonte para um noticiário mais focado em apontar problemas, insuficiências e denúncias que não destaque aspectos positivos do governo, logo a existência da norma, em si, é a admissão que há um conflito entre governantes e governados, entre políticos e jornalistas ou ativistas sociais; e (ii) que os usuários da LAI já tem um repertório anterior de relacionamento com o governo, seja de confiança ou de desconfiança, que acaba pouco afetado pelo uso da política pública (WORTHY, 2010, p. 576-577).

Não há pesquisa com os usuários da LAI no Brasil sobre o grau de confiança deles no governo, mas o Instituto Datafolha realiza periodicamente consultas nacionais sobre o tema no país. Comparando os anos de 2012 e 2019, período de vigência da Lei de Acesso à Informação no país, os números pioraram. A desconfiança na Presidência da República subiu de 15% para 31%, no Congresso Nacional oscilou de 52% para 45%, nos partidos políticos de 52% para 58% (DATAFOLHA 2018a; 2018b).

Esses questionamentos são amplificados no trabalho de outros três pesquisadores, interessados em alargar o debate sobre transparência. Fung (2013) sugere uma mudança de postura mais radical sobre o Estado ao propor uma “Infotopia”, pois o caráter transnacional dos negócios põe em dúvida se é o Estado quem detém os dados de fato relevantes. Power (1996), ao cunhar o termo “sociedade da auditoria”, expõe como essa cultura de inspeções recorrentes pode ter cunhado a lógica interpretativa das corporações atuais - que, se extrapolada, como encoraja a pensar a explosão global das LAIs e a hipótese de uma democracia monitória, também questiona o sentido comumente associado a esse tipo de relações sociais. E daí vem Han (2017), para quem a hiperinformação de uma “sociedade da transparência” gera exatamente o oposto do que o senso comum prega. Diz ele que

não há confiança, tampouco honestidade e sinceridade, num mundo onde há “iluminação completa recíproca” e no qual foram extintos os fluxos assimétricos de informação. De certa forma, ele é um contraponto ativo às visões comumente atreladas à vigilância.

Tomemos o artigo “Infotopia: libertando o poder democratizante da transparência”, no qual Archon Fung (2013) argumenta que a forma como os governos têm encarado a abertura dos seus dados à população é refém de um conceito debilitado de “transparência pública”. Ele se queixa de essas políticas públicas geralmente colocarem ênfase na atividade do Estado, dos Poderes Públicos – no sentido de só se preocuparem com as informações geradas dentro da burocracia administrativa.

Para confrontar isso, no artigo citado, ele defende que a proteção dos interesses individuais – razão em nome da qual os dispositivos de acesso à informação foram criados, na opinião do autor – esteja articulada a iniciativas de controle das organizações cujo funcionamento afeta coletivamente a vida das pessoas. E, para Fung, que está inserido no contexto norte americano, essas organizações não são os governos. Ele sugere, naquilo que deve ser considerado uma provocação epistemológica, que os governos obtenham, analisem e entreguem à população dados sobre empresas, por exemplo, cuja atividade econômica impacte o meio ambiente, a saúde pública ou ofereça outro tipo de risco à coletividade.

Como veremos adiante nesta reflexão, a “Infotopia” tem em si uma crítica ao paradigma de *accountability* vigente – que, oriundo da ideia de “prestação de contas”, constitui-se hoje num sistema ideal triplo que prevê a “obrigação de [o Estado] se abrir ao público, obrigação de [o Estado] se explicar – e justificar suas ações – e subordinação [do Estado] à possibilidade de sanções” (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Para Fung, fazer com que a vigilância dos governos seja a prioridade das ações públicas de transparência só faria sentido em regimes ditatoriais, nos quais a vida social, econômica e política são diretamente determinadas por esses órgãos. Nas democracias, diz ele, deve haver informação e contrainformação defensivas, e isso é uma obrigação de Estado, pois “a informação que é mais crucial para os

interesses pessoais e políticos dos cidadãos geralmente pertence a entidades não governamentais” (FUNG, 2013, p. 188).

Posta deste jeito, a “Infotopia” não é uma régua para a pesquisa social padrão – e o efeito que causa é justamente o inverso. Ela dá pistas sobre qual é a “zona selvagem” do debate contemporâneo sobre democracia digital. Pode ser encarada como um obstáculo que subitamente impede o encaixe das peças nos seus lugares costumeiros do quebra-cabeças.

A informação sozinha nunca será suficiente para assegurar a consecução de importantes valores democráticos: o bem-estar, a *accountability* nos setores público e privado e a proteção dos nossos interesses vitais. Só que informação a respeito dessas organizações das quais somos dependentes é uma maneira de controlar a expansão delas, de evitar que prejudiquem nossas vontades. Informação é também um componente necessário aos indivíduos e grupos sociais que buscam reorientar com eficácia essas organizações em direções positivas. O discurso atual sobre a transparência até reconhece a importância de “desalojar” essas informações das relutantes organizações, propensas à política do segredo. Os quatro princípios de “transparência democrática” da Infotopia [disponibilidade, proporcionalidade, acessibilidade e *actionability*] buscam ampliar e guiar essa percepção básica inicial, dirigindo esses esforços e articulando-os para obter situações em que a informação possa produzir as consequências mais desejadas do ponto de vista democrático” (FUNG, 2013, p. 209).

Não interessa nesta etapa, de inventário do pensamento generalista sobre transparência, esmiuçar as características totais da “Infotopia” idealizada por Fung, condensadas na expressão “transparência democrática”. Mas é importante ter em mente que a centralidade do Estado já pode ser questionada quando o assunto for o interesse público, independente, por exemplo, do que regulamentações como a do Canadá impactem no acesso à informação.

Mas talvez essa forma de pensar já tenha se enraizado mais fundo no imaginário da sociedade do que julga Roberts (2000). Ao menos é o que aparece anos antes no artigo “A explosão das auditorias”, do pesquisador Michael Power, da *London School of Economics and Political Science* (POWER, 1994). Nele, é chamada a atenção para um aumento significativo desses procedimentos de fiscalização externa no Reino Unido a partir da década de 1980, com repercussão no volume de dinheiro destinado aos negócios de consultoria e na composição dos cursos universitários, que passavam a formar mais pessoas para as carreiras da área. Para

ele, isto significava o surgimento de uma “sociedade da auditoria” (*audit society*, no original).

Sem considerarmos para o momento as críticas que Power viria a receber e os debates que se seguiram,<sup>41</sup> e pela similaridade das circunstâncias com uma também “explosão das leis de acesso à informação” a partir dos anos 1990, é pertinente ao debate da transparência pública ter em vista os apontamentos do autor. Para Power, o termo auditoria deixou de indicar um procedimento técnico para se tornar um conjunto de valores: checagem independente, eficiência, racionalidade, visibilidade e a promessa de controle [dos auditados]. Uma espécie de “ritual”, com “o status de uma lógica cultural quase irresistível” (POWER, 1994, p. 16), para abordar o *accountability* de relações assimétricas entre “o diretor” e “o agente” – no cenário em que o primeiro não pode facilmente vistoriar as atividades do segundo.

Power lista, em seu artigo, oito argumentos para afirmar a existência desta “sociedade da auditoria”. Ele diz que, com o aumento das inspeções, os documentos das organizações sofreram mutações, pois no novo cenário poderiam ser tomados fora do contexto em que foram produzidos pelos auditores – inclusive tornando-se justificativas para fatos ulteriores a respeito de quem os gerou. Essa mudança, mais do que revelar uma adaptação, argumenta o autor, demonstraria uma adesão à auditoria como “ideia interpretativa” para o cotidiano das organizações. Isto, para Power, fixaria também as fronteiras entre uma sociedade industrial tradicional e outra, atual, que está progressivamente mais consciente dos riscos das suas atividades – com relação às finanças, medicina e meio ambiente, por exemplo.

Nesta medida, dentro de uma “sociedade da auditoria”, não são mais os acontecimentos em si que são inspecionados. Power aponta um deslocamento, com as auditorias deixando de se preocupar com a performance das instituições para se debruçarem sobre a vigilância dos sistemas de controle das organizações – “o policiamento do policiamento”, numa tradução livre, que rompe com as noções anteriores de “controle da qualidade”. Isto, ele dirá, não tem relação, portanto, com a transparência desses órgãos – e pode, inclusive, gerar desconfiança entre os operadores e os auditores. Numa crítica às consequências da “explosão das auditorias”, o autor se queixa do caráter “invulnerável” das inspeções, que quando

---

<sup>41</sup> Ver o debate sobre o assunto em Maltby (2008), Giri (2000) e Pels (2000).

falham em prevenir danos, ou em identificar responsáveis, culpam “a negligência” dos agentes envolvidos – preservando a aura do procedimento de inspeção.

É assim, via denúncia, que a auditoria “constrói ativamente o contexto no qual ela mesma opera” (Power, 1994, p. 7). Ao saberem que serão inspecionadas, as organizações moldam o ambiente corporativo para atender aos critérios, linguagem e exigências da auditoria – e, quanto mais esse sistema se retroalimenta, mais ficam obscurecidas outras formas de *accountability*.

O trabalho de Power é bem marginal nos debates sobre a transparência, ainda que opere com reflexões bastante pertinentes a qualquer análise sociológica mais aprofundada. A hipótese central dele é que as auditorias foram ressignificadas de forma a constituírem elas próprias a linguagem de um novo comportamento corporativo, valendo-se da plasticidade dos empreendimentos fiscalizados para reproduzirem-se, como um vírus dentro de um hospedeiro.

O argumento tem vinculações evidentes com as provocações feitas por Byung-Chul Han (2017), cujo ensaio sobre a sociedade da transparência, de 2012, foi recentemente traduzido do alemão para o português. Numa obra de gênero híbrido, semelhante a uma novela conceitual, permeada por reflexões oriundas da filosofia, que se misturam a autores das ciências sociais, ele faz críticas à cultura atual. Para Han, a transparência virou um fetiche, no qual as coisas agora são medidas pelo seu valor expositivo, num ato de desrespeito à alteridade, pois num ambiente no qual tudo está mostrado, em última análise, ocorre a uniformização de todas as pessoas.

A sociedade do controle atual apresenta uma estrutura panóptica bastante específica. Contrariamente à população carcerária, que não tem comunicação mútua, os habitantes digitais estão ligados em rede e têm uma intensa comunicação entre si. O que assegura a transparência não é o isolamento, mas a hipercomunicação. A especificidade do panóptico digital é sobretudo o fato de que seus frequentadores colaboram ativamente e de forma pessoal em sua edificação e manutenção, expondo-se ao mercado panóptico. (...) A exigência por transparência torna-se realmente aguda quando já não há mais confiança, e na sociedade pautada na confiança não surge qualquer exigência premente por transparência. Por isso, a sociedade da transparência é uma sociedade da desconfiança e da suspeita, que, em virtude do desaparecimento da confiança, agarra-se ao controle. A intensa exigência por transparência aponta precisamente para o fato de que o fundamento moral da sociedade se tornou frágil, que os valores morais da honestidade e da sinceridade estão perdendo cada vez mais importância. (HAN, 2017, p. 108-112)

Em seu raciocínio, que extrapola o âmbito do acesso à informação pública detida pelos governos, mas que se insere nessa questão ainda que a extravase, todos são objeto de vigilância na medida que se expõem publicamente no uso da internet e das ferramentas de comunicação. E, ao mesmo tempo em que são vigiados, exercem essa vigilância, pois consomem a exposição dos outros nas redes sociais, por exemplo.

Han é particularmente preocupado com as redes sociais e com o tipo de comportamento associado às novas tecnologias. Segundo o autor, “quem relaciona a transparência apenas com a corrupção e a liberdade de informação desconhece seu real alcance” (HAN, 2017, p. 17), pois a lógica estaria entranhada no modo de viver da atualidade e agindo coercitivamente sobre os indivíduos.

Para Han, a iluminação completa pretendida por uma cultura positivada e impositiva da transparência elimina as características negativas que constituem a própria humanidade. No sentido que tudo é verificável, não há mais motivo para haver confiança interpessoal, pois a sinceridade tornou-se operacionalmente obsoleta. Ele dirá, inclusive, que transparência e verdade são palavras com pressupostos diferentes: “a verdade é uma negatividade na medida em que se põe e impõe, declarando tudo o mais como falso. Mais informação ou um acúmulo de informações, por si sós, não produzem qualquer verdade; faltam-lhes direção, saber e sentido” (HAN, 2017, p. 24-25). O autor retoma a ideia no trecho a seguir:

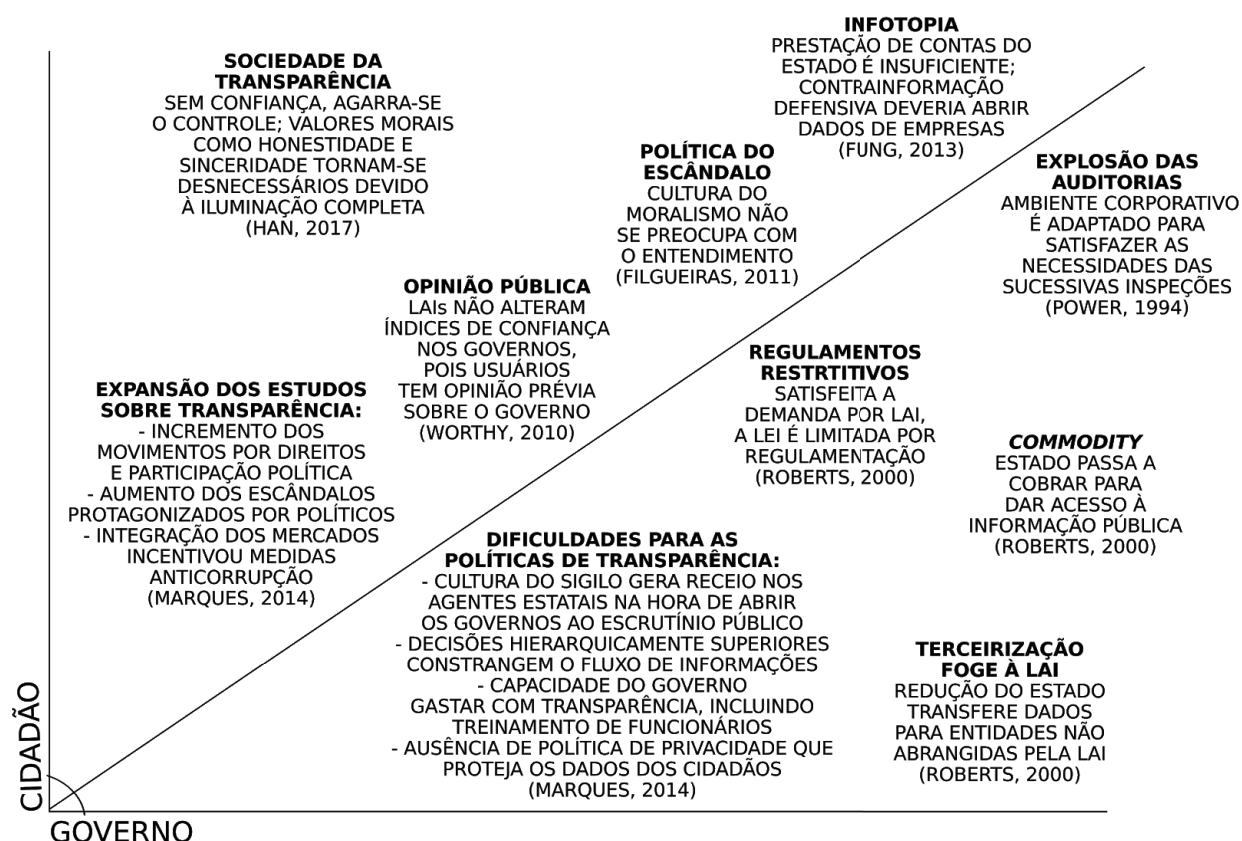
A sociedade da transparência segue precisamente a mesma lógica que a sociedade do desempenho. O sujeito do desempenho é alguém livre da instância de domínio externo que o obriga a trabalhar e o explora no trabalho. Mas a derrocada da instância de domínio não leva a uma real liberdade e falta de coação, uma vez que o sujeito do desempenho também se autoexplora; ou seja, o sujeito que explora é ao mesmo tempo o sujeito explorado. Agressor e vítima aqui coincidem. A autoexploração é muito mais eficiente do que a exploração do outro, pois é acompanhada por um sentimento de liberdade; o sujeito do desempenho submete-se a uma coação livre, autogerada. Essa dialética da liberdade também está presente no fundamento da sociedade do controle. A autoiluminação completa é muito mais eficiente do que a iluminação feita pelos outros, pois vem acompanhada do sentimento de liberdade. (HAN, 2017, p. 112)

A liberdade decorrente da transparência, argumenta ele no trecho destacado, é falsa - pois ocorre num sistema no qual cada pessoa é escravizada pelo próprio processo identitário, agora contaminado pela exposição compulsória ao escrutínio dos

outros (HAN, 2017, p. 17). Essas considerações-limite sobre a transparência permeiam o debate que será travado a seguir, sendo que parte delas será confrontada com os achados oriundos da pesquisa de campo.

O diagrama a seguir é uma tentativa de recenseamento deste “estado de arte negativo” do campo de estudo, aproximando a revisão de Marques (2014) às críticas selecionadas. Há uma dificuldade de sistematização desse conjunto de apontamentos, pois eles não diferenciam sobre qual área do processo estão incidindo - a intencionalidade democrática, a performance da LAI e a vivência da prática concreta do direito, no caso desta tese. Uns assumem o ponto de vista da sociedade civil, emulando o papel dos cidadãos; outros analisam a repercussão dessas medidas no ambiente institucional.

## DIAGRAMA 2: CRÍTICAS À TRANSPARÊNCIA DA INFORMAÇÃO



É por isso que foram traçados dois eixos: o horizontal em referência ao Estado, e o vertical atribuído ao cidadão. A linha ao centro é o ponto de encontro entre as duas visões, associada à interação entre ambas - mediada pelos artefatos políticos da



relação (lei, decreto, formulário etc.). Apesar de rudimentar, por se tratar de uma visualização com base em um conjunto pequeno de formulações, o esquema ajuda a ver um limite das reflexões sobre acesso à informação que é a pouca mobilidade das afirmações de um eixo ao outro.

Por exemplo, o encontro no extremo da linha central, das ideias de Infotopia de Fung com a de sociedade de auditoria de Power. Elas partem da interação entre cidadãos e Estado para dizerem que, no caso da primeira, em democracias o papel dos governos é irrelevante, pois eles não deveriam ser os guardiões de informação sensível. Na segunda, que o impacto da cultura de inspeções recorrentes maculou qualquer vantagem do cidadão demandante, por extrapolação da ideia-base, uma vez que os documentos e rotinas sofreram uma mutação para corresponderem à expectativa de auditorias. O desafio passa a ser, portanto, estabelecer um marco teórico que articule a complexidade de sentidos imbricados no direito de acesso à informação. É o que será abordado no próximo capítulo.

## 2.2 DA ANTIGUIDADE À DEMOCRACIA MONITÓRIA

Foi em 2008 que o australiano John Keane apresentou à comunidade científica o termo “democracia monitoria” para qualificar uma metamorfose que ele julga vir ocorrendo nos governos democráticos a partir de 1945. A ideia era trabalhada antes em publicações menores, mas o argumento seria detalhado naquele ano no livro “Vida e Morte da Democracia”, no qual o pesquisador divide a história do autogoverno dos povos em governo de assembleia (2500 a.C. à criação dos parlamentos), democracia representativa (1000 d.C. à 2ª Guerra Mundial) e monitoria (1945 em diante).

Para Keane, a partir de 1945, “instrumentos de monitoração do poder e de controle de poder começaram a se estender para os lados e para baixo através de toda a ordem política” (2010, p. 27). Ele acumula evidências históricas ao longo das 850 páginas de seu livro para justificar esse ponto de vista - pouco difundido na comunidade acadêmica brasileira, que por isso é tratado com mais detalhe agora, para ser debatido no próximo capítulo.

Por exemplo, no compilado da BDTD, há apenas uma referência ao conceito de democracia monitoria. Ele aparece no marco teórico da dissertação de Isabela Cruz, já comentada no capítulo 5, sobre os obstáculos para acesso à informação sobre o setor nuclear brasileiro. Lá a pesquisadora afirma que a noção de democracia monitoria é uma resposta “em oposição ao conceito minimalista de democracia elaborado por Schumpeter, segundo o qual esta se consubstancia apenas no mecanismo episódico das eleições” (CRUZ, 2018, p. 22).<sup>42</sup>

Para Cruz, a ideia de Keane é posterior à noção de *watchdog democracy* (“democracia cão de guarda”, numa tradução livre), cunhada por Pierre Rosanvallon, “na qual, dada a desconfiança crescente nos representantes, emergem novas figuras de legitimidade democrática” (CRUZ, 2018, p. 23), resultando numa “soberania complexa”, que acontece não só no voto. Ambos, Keane e Rosanvallon, para ela, são parte de um conjunto de pensamento “contra-democracia”, focado em pensar a prática política nas complexidades que extravasam as disputas eleitorais.

Como área de trabalho para a tese, outra abordagem é explorada, a de que a revisão da história da democracia feita por Keane permite pensar numa inversão lógica, na qual não é a democracia que irradia as políticas de transparência pública, mas é o controle social que altera as formas de governo conforme a época. As pessoas não buscam uma democracia *a priori*, ela é que decorre das sucessivas formas históricas das ações coletivas.

Por isso que descontextualizar a ideia de “democracia monitoria”, assim como ela é proposta por Keane (2010), das condições históricas do seu surgimento, parece ser uma armadilha interpretativa. Daria a impressão equivocada que a humanidade entrou em um novo estado evolucionário do seu desenvolvimento, quando as evidências históricas mobilizadas pelo autor indicam o contrário: que a democracia desaparece e ressurge, sem explicação evidente, ao longo da humanidade. Longe de

---

<sup>42</sup> O argumento dialoga com Miguel (2002), cujo artigo “A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo” questiona os pressupostos elitistas da democracia eleitoral schumpeteriana. Por sinal, a própria ideia de uma democracia monitoria, principalmente determinada por aquilo que acontece fora das eleições, é uma resposta a esse modelo. Ao elidir o debate teórico do livro, Keane queima etapas e procura evidenciar na história aquilo que Miguel (2002, p. 506) chama de “caráter subversivo do ideal democrático” - a saber, a ideia de governo do povo “no sentido da igualdade efetiva na tomada das decisões públicas”.

ser um consenso que possa ser estabilizado, a democracia é uma construção permanente de sentido a ser apreendida na sua variação - não na fixidez.

Portanto, pode aparentar que, nas próximas 15 páginas, o debate realizado se afasta do objeto da pesquisa em desenvolvimento, mas é justamente o contrário. Ao reproduzir o encadeamento das evidências mobilizadas por Keane (2010) busca-se aclimatar o leitor ao procedimento utilizado por ele, que em certo grau é emulado posteriormente na tese: reconhecer e enunciar figurações semelhantes, que justapostas servem para propor um novo entendimento de um processo social. Para Keane, o incremento do controle social modifica a performance e a vivência da democracia. Um exercício inspirado nessa modelagem será apresentado depois, delimitado às experiências de busca do direito de acesso à informação.

Quando Keane (2010, p. 131) diz que “a lâmpada da democracia baseada em assembleia foi acesa primeiro no Oriente”, referindo-se a registros arqueológicos dos povos da Síria-Mesopotâmia, de 4,5 mil anos atrás,<sup>43</sup> não se trata só de polemizar com todos que querem imobilizar o início do autogoverno dos povos na Grécia. É um convite a repensar o modelo analítico que precisa de uma fotografia para embasar suas formulações, ao contrário de vê-las animadas, como um filme - como o processo social dinâmico que é. Por isso a necessidade de recuar a história do autogoverno dos povos - da democracia - a essas cidades e seus grupamentos de pastores, cujos encontros serviam para discutir assuntos de interesse comunitário.

Keane destaca um registro, referente à antiga cidade de Nippur, “uma das colônias babilônias mais antigas no Eufrates e o lugar onde se supunha que Enlil houvesse criado a humanidade” (KEANE, 2010, p. 135), no qual é descrita uma assembleia de plebeus para debater sobre o destino de três homens responsáveis pelo assassinato do filho de um sacerdote, assim como o acobertamento do fato pela mulher do falecido. Na peça, registra-se que o rei Ur-Ninurta delegou o caso à assembleia, que condenou os envolvidos à morte.

---

<sup>43</sup> Ver Jacobsen (1943), cujo trabalho pioneiro se destaca no campo de estudos sobre as formas de autogoverno dos povos antigos. O texto indicado foi publicado há 75 anos, mas o impacto dele no pensamento sobre a democracia é pouco notado. Keane (2010, p. 107-110) atribuiu isso a uma necessidade de mito fundador ao Ocidente e a bem sucedidas campanhas de marketing turístico da Grécia, em especial para o país sediar as Olimpíadas de 2004.

Outros achados mostram que essas assembleias não funcionavam apenas como tribunais, mas também peticionavam aos reis, eram locais de aprendizagem e nos quais se fazia política. Politeístas, essas assembleias viam-se como espelho da forma de autogoverno escolhida pelos deuses que adoravam, pois a crença descrevia-os como em permanente discussão sobre a organização do universo.<sup>44</sup> São relatos que antecedem em 2 mil anos a experiência ateniense de democracia.

Conforme houve a expansão dos impérios na região, a prática das assembleias foi “estrangulada pelo crescimento do poder centralizado” (KEANE, 2010, p. 139), mas sua existência, nas palavras de Keane, foi “contagiosa”. A prática do governo por assembleia caminhou rumo ao oriente, chegando em 1.500 a.C. ao subcontinente indiano, e, pelas rotas comerciais dos fenícios, dirigiu-se ao Ocidente. Antes de Atenas, diversas cidades gregas já tinham experimentado formas de autogoverno baseadas em assembleias.

Não é possível, diante dos achados enumerados por Keane, ignorar que há raízes orientais no que reconhecemos hoje como democracia. Essa é a primeira ruptura com prenoções que ele propõe na sua genealogia da democracia, arguindo uma leitura crítica das condições sociais em Atenas. Havia, antes das mudanças implementadas por Clístenes em 508 a. C., ampliando a participação no processo decisório ao conjunto dos cidadãos, uma “tradição de comportamento democrático que favorecia a igualdade, o respeito pelas leis e a autonomia por meio de assembleia” (KEANE, 2010, p.118).

O fato é que a história de Atenas ou a do mundo grego mais amplo como berço da democracia é mais do que apenas uma história. Ela tem servido como um mito fundador - um dogma não desafiado que pretende mostrar que os povos vizinhos “do Oriente” eram lentos na compreensão de assuntos relativos à democracia. Graças a esse dogma, eles têm sido vistos como inaptos para a democracia. (KEANE, 2010, p 121)

Mas não é só o papel do Oriente no ímpeto democrático inicial que o mito da democracia ateniense obscurece, pois para Keane também é subdimensionada a contribuição do Islã. Ele frisa que as primeiras instituições da chamada “sociedade civil” são oriundas da vivência muçulmana - uma religião de “mercadores com

---

<sup>44</sup> Para uma descrição sucinta dessa mitologia, ver Keane (2010, p.131-133). Em resumo, tratava-se de 150 deuses, dos quais 7 constituíam o núcleo principal, com Anu liderando-os.

conexões urbanas”, que desenvolveu “uma economia de longa distância sustentada por sistemas de crédito e uma moeda comum” (KEANE, 2010, p. 148). Esse fluxo de riquezas, baseado em parcerias, resultaram em conexões dinâmicas entre os membros daquelas comunidades.

Havia no Islã, por exemplo, instituições do tipo *wakf*, que recebiam doações privadas e as redistribuíam conforme o interesse publicizado pelo benfeitor. Elas podiam ser destinadas a familiares, aos pobres, a bens públicos ou para fins religiosos - em geral as instituições *wakf* estavam associadas a fraternidades sufis. Essas “organizações não-governamentais” fundaram madrassas, tipo de centros de estudos religiosos que depois inspiraram o surgimento das universidades.

O papel da mesquita também é ressaltado pelo estudioso, pois o uso que a população fazia dela não era estritamente religioso. “Ela funcionava muito mais como um espaço público usado por assembleias de toda a comunidade local para tratar de seus negócios comuns em meio a grande alvoroço”, retrata Keane (2010, p. 152). As pessoas sentiam-se seguras na mesquita e, frequentemente, do púlpito, o dirigente religioso manifestava-se sobre política - como se dirigisse sua voz à assembleia, como faziam os atenienses.

A comunidade muçulmana também praticou formas rudimentares de consulta, seja antigamente aos idosos, ou do soberano a uma junta de conselheiros. Imagina-se que esse hábito gerou a *mashwara*, costume segundo o qual leis feitas pelos governantes só eram consideradas legítimas após discussão e aprovação pelos seus conselheiros. O Império Otomano, que esteve presente no seu auge em três continentes, passou das consultas aos *meshverets* - uma palavra que significa “conselho”. Neles, a comunidade resolvia assuntos de interesse imediato sem a presença do sultão.

Do tempo em que cessou a democracia na Grécia,<sup>45</sup> até a criação dos parlamentos na Europa, foi a pungente sociedade civil dos muçulmanos que manteve o comportamento democrático vivo no mundo, diz Keane (2010). Por comportamento

---

<sup>45</sup> Keane tem uma visão negativa dos romanos, cuja República acusa de ter menosprezado a democracia ateniense. Ele dedica pouco mais de duas páginas ao assunto. Diz, por exemplo, que “o trabalho de esquecimento de Atenas começou durante a República Romana que durou cinco séculos. Historiadores e escritores políticos ou a descartaram como um estado legalmente ordenado, não merecedor de exame a sério, ou (como fez Cícero) condenaram a ingratidão de seu demos [povo] para com seus líderes” (2010, p. 101-102).

democrático, ele quer dizer o compartilhamento do poder com estratos sociais externos aos dirigentes e o avivamento de espaços públicos de interação (como as assembleias) baseados em noções de igualdade social.

No século 10 d.C., a expansão do Islã na Europa motivou Alfonso IX, rei de Leão e de Galiza, a ceder poderes aos nobres, bispos e cidadãos urbanos em troca de apoio para a guerra contra os muçulmanos. Ele prometeu consultá-los, em reuniões chamadas de Cortes. A primeira foi realizada em março de 1188. O mecanismo de consulta, assemelhado aos *meshverets* do Islã, mudaria a dinâmica do poder na Europa.

Tanto a substância como o método de acordo proclamaram um novo modo de governo. Baseava-se num princípio inovador: quem conseguia o quê, quando e como podia ser melhor decidido por conversa, por manobras astutas, por ameaças sem guerra e por compromissos engenhosos - pela política. (...) Em contraste marcante, digamos, com a presunção em Atenas de que a democracia requeria um sentido não dividido da comunidade política, a reunião das Cortes se apoiava na premissa oposta, na probabilidade de interesses concorrentes e potencialmente conflitantes e na desejabilidade de alcançar um compromisso pacífico entre eles. Ela também supunha que os governos podiam governar à distância de seus súditos sem perder sua confiança e seu consentimento, exatamente porque os envolvidos na tomada de decisões tinham o poder de competir de perto com o monarca e defender seus interesses respectivos na presença do rei. Logo eles seriam localmente chamados *representantes* (*procuradores*). (KEANE, 2010, p. 183)

A difusão dos parlamentos pela Europa ocorreu nos séculos seguintes, com vários sobrevivendo aos estados absolutistas. Keane (2010) alerta que eles não podem ser considerados, neste início, como sinônimos de democracia. A periodicidade das sessões com os monarcas variava e, quando aconteciam, o ritmo era ditado pelo soberano. As divisões sociais eram manipuladas pelos membros, conforme seus interesses particulares, ainda que pudessem em determinada ocasião unirem-se contra o arbítrio dos reis. Contudo, não havia igualdade entre a Coroa e a Corte.

Mas enquanto isso, as populações rurais reuniam-se de forma autônoma para discutir o manejo dos rebanhos, o uso da água e tribunais comerciais eram estabelecidos. No ambiente urbano, associações comerciais surgiam e se organizavam em redes, como a Hansa Alemã, formada em 1356, aglutinando 200 cidades.

Com o tempo, nas cidades, os cidadãos passaram a fazer leis regulando a convivência nesses espaços - avançando das relações de negócio para a coibição da violência entre os habitantes. O republicanismo nasce daí, opondo-se às monarquias - embora fosse marcadamente elitista, pois restringia a participação política a homens envolvidos nos assuntos da cidade. Foi essa agitação das cidades da Europa na Idade Média que reavivou aquela sociedade civil vista antes somente no Islã.<sup>46</sup>

A sociedade civil parida nas cidades europeias irá entrar em choque, ao longo dos anos, com a ausência de cidadania. “Como sua fala de ‘povo’ era enganosa - ‘o povo’ excluía a maior parte das pessoas de carne e osso - o republicanismo inicial estava do lado errado do poder popular e do princípio da igualdade universal”, analisa Keane (2010, p. 207). Ele atribui às tensões oriundas desse distanciamento as futuras revoltas e rebeliões que ampliarão a participação popular nos processos decisórios.

Simultânea à história da democratização das responsabilidades cidadinas, Keane (2010) ressalta o papel da Igreja Católica naquilo que virá a ser chamada democracia representativa. Ele atribui aos religiosos a manutenção de uma prática que depois será cooptada por essa forma de governo: a nomeação de uma pessoa para o cumprimento de determinada tarefa dentro de um prazo pré-estipulado e de normas definidas de antemão. Ou seja, o exercício de um mandato regido por leis.

Os pontos de vista da Igreja sobre a ocupação de cargos implicavam uma compreensão inteiramente diferente - muito mais ‘despersonalizada’ ou ‘não corporificada’ - sobre como o poder devia ser exercido. Indivíduos que ocupavam cargos nas difusas estruturas da Igreja deviam cumprir suas normas e suas leis. (...) Pense um momento nos prefeitos eleitos ou nos membros do parlamento eleitos por um prazo fixo para ocupar um cargo ou nos presidentes ou primeiros-ministros que são forçados a renunciar. Cada um desses papéis políticos apoia-se na antiga pressuposição cristã de que os ocupantes de cargos não são sinônimos de seu cargo, que eles não ‘possuem’ em particular sua posição, que cada ocupante de cargo político,

---

<sup>46</sup> A citação é longa, mas traduz o sentimento de Keane diante da metamorfose que ocorria naquele momento e que ele julga fundamental para a democracia: “A Europa medieval e do início do período moderno foi uma de somente duas civilizações - a outra foi o Islã - que formou grandes cidades com um labirinto irregular de ruas. A diferença nas cidades europeias era o fato de [estas] desfrutarem de liberdade muito maior em relação a um grupo desordenado de autoridades políticas governantes. O mundo do Islã, como vimos, foi o inventor de instituições da sociedade civil - simbolizadas pela mesquita e a *waqf* e a parceria econômica - sob o domínio imperial dos califas. No interior da região europeia também surgiram instituições da sociedade civil, mas ali elas derivaram principalmente da vida na cidade e em seus mercados. Mercadores locais, comerciantes, guildas de artesãos, manufatureiros e banqueiros formavam a poderosa espinha dorsal de uma economia de dinheiro a longa distância, capaz de ditar ou co-decidir os termos e as condições nas quais príncipes, papas, bispos e monarcas governavam” (KEANE, 2010, p. 203).



desde o mais humilde ao mais poderoso, está no posto somente por um tempo específico - de modo que, numa democracia representativa, 'mesmo o presidente dos Estados Unidos/Algumas vezes precisa/Ficar em pé nu'.<sup>47</sup> (KEANE, 2010, p. 212-213)

Aos dissidentes cristãos, Keane (2010) tributa as primeiras campanhas públicas em oposição àquilo que julgavam ser abuso de autoridade por parte dos governantes. Ele cita, como exemplo, eventos organizados por calvinistas no século 16, cujas feições de atos de desobediência civil antecipavam protestos comuns às futuras democracias. Foi o caso da adesão de muitos presbiterianos escoceses ao movimento dos *convenanters*, no qual defendiam igualdade espiritual e política num país em severa crise (de abastecimento, de valores diante do casamento do monarca com uma francesa católica, num período de pós-guerra). Eles desafiaram o rei Carlos I, instando-o a buscar apoio parlamentar aos seus atos. Assinando seus votos diretamente com deus (o *covenant*, ou pacto devoto solene), eles instituíram-se como força social própria e coesa.

Esse mesmo Carlos I foi decapitado em 1649, após o parlamento inglês decidir que ele tinha cometido alta traição. É que cartas pessoais dele, manifestando-se a favor dos papistas, foram capturadas, copiadas utilizando uma invenção da época, a prensa tipográfica, e depois distribuídas à população. Pela Europa, o invento de Gutenberg já promovia maior circulação de ideias e de escritos políticos, mas o ocorrido com o monarca foi, na opinião de Keane (2010), um divisor de águas na história dos governos representativos. “Foi o rebaixamento permanente da Coroa e de sua Igreja em favor do surgimento visível do homem comum e da mulher comum no palco da história política”, diz o pesquisador (KEANE, 2010, p. 263).

Em 1776, os EUA irão declarar sua independência do Reino Unido, adotando um governo representativo com presidente, Congresso e Suprema Corte. Keane (2010) faz uma descrição viva daqueles anos iniciais, cujo fato desencadeou um governo republicano - tão elitista quanto àqueles das cidades europeias medievais. Aos, poucos, contudo, surgiam “sociedades democráticas” pelo país, nas quais

---

<sup>47</sup> Keane faz menção a uma música de Bob Dylan escrita em 1965, chamada “It’s alright, Ma (I’m only bleeding)”. O verso em questão é costumeiramente citado como referência à humildade da pessoa diante do cargo que ocupa - e, por sua vez, do cargo representativo diante dos seus eleitores. No original: “but even the president of the United States/Sometimes must have to stand naked”.

“homens de condição social média” (KEANE, 2010, p. 279) demandavam participação no processo decisório. O cisma entre os grupos, que depois formariam partidos políticos, acirrou-se, atingindo o apogeu na eleição presidencial de 1800, quando Thomas Jefferson derrotou John Adams.

Foi tanto um divisor de águas na política norte-americana como um momento decisivo e crucial na democratização da mente moderna, pois na história da democracia representativa ela significou a primeira transferência de poder governamental de um partido eleito para outro partido eleito sem convulsões sociais violentas. (...) [Descrição do apelo de Jefferson, na posse, pela união] Somente tornando inimigos em opositores e permitindo às pessoas plena liberdade para diferirem podia uma democracia republicana florescer. Aí estava um novo presidente, algo desconhecido ao mundo da democracia de assembleia, pois com efeito estava Jefferson dizendo que se espera dos partidos políticos, não importa quanto amarga tivesse sido a disputa eleitoral, honrarem os resultados das eleições. Se eles fossem removidos do poder, teriam de aceitar a derrota com elegância. Depois teriam de esperar por outra chance para o cargo, na eleição seguinte. (KEANE, 2010, p. 282)

A obra de Keane (2010) é caleidoscópica, pulando de acontecimento em acontecimento, indo e vindo na história do período, para descortinar aspectos ainda não tratados do amontoado de situações que conduziram aquelas populações à democracia representativa. O jeito como as histórias se encadeiam vão formando um mosaico de pessoas cujos atos - diria Norbert Elias (1994) - isoladamente não foram executados com a intenção de alavancar os indivíduos daquela época a uma nova forma de governo. Mas fizeram parte disso, querendo ou não, de um processo não planejado e de longo prazo.

É assim que ele vai destacar o papel da Revolução Francesa, em 1789, de irradiar o discurso igualitário da democracia antiga - 100 anos depois dos holandeses. E o reflexo desses eventos nas colônias ultramarinas, como o caso da América Latina, cujos países migraram, na maioria, para governos “de caudilho” - como ele se refere às vitórias, em eleições com pouca liberdade e sujeitas à fraude, de membros de uma elite armada. Ou do fato da ilha Pitcairn, na Polinésia, em 1838, ser a primeira a estender às mulheres o direito ao voto, então restrito a homens.

O intuito declarado de Keane (2010) é diferenciar, pelo acúmulo de evidências históricas, os governos por assembleia, as democracias representativas e a etapa posterior, chamada por ele de democracias monitórias. No primeiro tipo, pautado pela ideia de igualdade, não havia delegação de poderes, com os membros da assembleia

decidindo o assunto que lhes interessava no momento. No segundo, prepondera a ideia de liberdade, uma vez que os governos representativos consistem na ideia de divisão do poder, descentralizando-o das mãos de monarcas e aristocratas.

A democracia em Keane (2010) é sempre adjetivada, pois se metamorfoseia durante o processo, assimilando práticas que, por força da simplificação a que é submetida pela agenda pública, acabam associadas diretamente a si, como se da democracia emanassem - ainda que tenham uma trajetória particular. É o caso do direito de acesso à informação, tido nos dias de hoje como um critério para aferir a democratização dos países. Mas ele não decorre das democracias, é incorporado a elas por uma associação de propósitos comuns - suas cores se mesclam, como um camaleão no seu habitat.

A prática da LAI, por sua vez, sofre com o mesmo processo de mimetização, tendo incorporada a si a ideia que começou em 846 d.C., no Império da China, para depois ser resgatada no Reino da Suécia, em 1766, para, após 200 anos adormecida, ter um terceiro nascimento nos EUA, em 1950. Essas experiências antecederam a difusão das LAIs pelo planeta, na década de 1990.

Fortemente associado hoje à democracia, o direito de acesso à informação também é um acontecimento não planejado e de longo prazo. Que ocorreu episodicamente ao longo da história, antes de ser incluído no arsenal da democracia<sup>48</sup> como um procedimento 'tipo exportação' de controle dos governos pela sociedade. Seu apogeu coincide em datas com o advento da democracia monitória. Entende-se que o estudo das condições sociais da democracia monitória amplia a gama de reflexões possíveis sobre as LAIs, ressignificando sua trajetória particular ao ampliar o contexto no qual está inserida.

A periodização proposta por Keane (2010) dá um papel central às duas guerras mundiais na conformação das democracias atuais. Após a difusão dos parlamentos pela Europa nos séculos 19 e 20, a ideia de nação foi ativada para designar os estados e os seus cidadãos, alçados à condição de autogoverno territorial. Ao mesmo tempo que continham forte apelo identitário - "a identidade nacional equipou os membros de uma nação com um sentimento de pertinência, um sentido de segurança

---

<sup>48</sup> A expressão "arsenal da democracia" é oriunda de uma frase do então presidente dos EUA, Roosevelt, durante a Segunda Guerra Mundial. Ele falava da cidade de Detroit, centro da indústria automobilística do país, que durante o conflito passou a produzir armamento para a Grã-Bretanha.

em si próprios e uns dos outros como iguais” (KEANE, 2010, p. 510) - os nacionalismos enterraram, segundo o autor, as democracias representativas.<sup>49</sup>

Na busca de um projeto político para seus países, a classe dirigente usava o pertencimento ao solo, a idealização do passado e o instrumento jurídico da autodeterminação das nações para, numa “simplificação compulsória” (KEANE, 2010, p. 512), erigir instituições cada vez mais militarizadas e promover expurgos dos diferentes de dentro das suas linhas territoriais. Ele cita, por exemplo, a expulsão dos armênios da Turquia, num conflito que começou em 1915 com a prisão e execução de lideranças desta minoria étnica.

Keane (2010) atribui aos nacionalismos à Primeira Guerra Mundial. Ele associa a visão diabolizada do outro e os avanços tecnológicos como razões para o fim da distinção entre “*front*” [de batalha] e “lar”. É o que ele conclui após relatar os bombardeios alemães sobre a Inglaterra, então despreparada para esse combate e relutante, no início, a ver isso como um ato de guerra. “A engenhosidade dos estados europeus e de seus exércitos em assuntos de matança definiria o século 20 como o mais mortífero da história humana. (...) Os civis tornaram-se os alvos favoritos dos cálculos militares” (KEANE, 2010, p. 515).

Quando a guerra termina, em 1918, os acordos de paz decorrentes do fim do conflito resultam na constituição de novos governos parlamentares (Finlândia, Grécia, Polônia, Lituânia, Irlanda, Áustria, Alemanha). Para Keane (2010), neste momento a democracia representativa estava nos seus estupores, pois eles atribuíam à lei a existência de igualdade entre os cidadãos, mas não procuravam obtê-la na prática. Não havia preocupação em enfrentar desigualdades sociais, que viriam nos anos seguintes com greves e revoltas civis.

---

<sup>49</sup> Keane discorre sobre aquilo que julga ser a influência do nacionalismo na psique dos povos europeus: “o problema estava em que aqueles que agiam em nome da nação soberana ficaram tentados a enfatizar a importância da fidelidade dos cidadãos à pátria, a seu Estado, este considerado como garantidor da nação, ele próprio afirmado como ‘uno e indivisível’. (...) Tudo o que havia sido uma vez monarquista de repente se tornara nacional. (...) A formação dos estados trabalhada de modo grosseiro por apelos nacionalistas à nação foi o presente grego da Europa a si própria e ao resto do mundo. Assim também foi a experiência, especialmente comum entre os povos da Europa centro-oriental, da miséria proveniente da condição de não pertencer a um estado, do mandonismo e da intimidação sofridos das mãos dos nacionalistas mais poderosos. O nacionalismo e a condição de não pertencer a um estado provaram que a doutrina da autodeterminação nacional era o canto do cuco no ninho da democracia representativa. Atiraram essa doutrina numa crise latente, pois revelaram que os crentes muito ingênuos numa nação correm sempre o risco de serem seduzidos pela linguagem e pelas fantasias de poder do nacionalismo” (KEANE, 2010, p. 511).

O delírio constitucional - a ingênua crença dos políticos, advogados, diplomatas e funcionários governamentais de que boas constituições podiam vencer más condições políticas e sociais - estava entre as muitas causas da morte da democracia representativa. Assim, também, era a presunção de que parlamentos bem planejados podiam prover liderança forte o suficiente para forçar leões a se abaixarem como cordeiros. A ausência de investimento corporativo, o colapso econômico e o desemprego em massa representaram um papel paralisador, como aconteceu na América Espanhola e no Brasil, mais ou menos na mesma época. Mercados desregulados eram maus para a democracia representativa: seu colapso enviou ondas de choque através das sociedades civis da região. Palpitando com expectativas crescentes e esperanças pós-guerras destroçadas, fervilhando de nacionalismo, alterações entre partidos políticos, antissemitismo e a disseminação de violência paramilitar, as sociedades transformaram-se em sociedades incivis. A implosão social deu oportunidade àqueles que reconheciam uma fraqueza básica na teoria e na prática da democracia representativa, uma doença que havia inicialmente sido explorada pelos jacobinos franceses, pelo general Ross na Argentina e pelos populistas russos: a vulnerabilidade da democracia representativa à subversão nas mãos de demagogos apelando para o 'povo'. (KEANE, 2010, p. 516-517)

Keane descreve situações em vários países da Europa que, vivendo crises políticas, apelaram para a emergência de lideranças fortes. Golpes de estado, retorno às monarquias e o surgimento do totalitarismo na Rússia, Itália e depois na Alemanha ocorreram na esteira da descrença na capacidade das democracias representativas. Estes regimes mobilizaram-se contra “as estruturas e fundações da democracia representativa”: a sociedade civil foi dispersada, a dinamicidade do comércio foi imobilizada no Estado, liberdade de imprensa deixou de existir, assim como a autorização para assembleias e o direito de habeas corpus.

Encerrada a Segunda Guerra Mundial, com a derrota do nazifascismo, terminava também a época da democracia representativa segundo Keane. Para ele, os governos parlamentares terão que lidar com um novo arranjo de forças políticas após o choque causado pela ascensão de Hitler na Alemanha. Essa mudança era oriunda de uma reorientação da democracia não como objetivo-fim para uma sociedade, mas como meio pelo qual ela superará suas desigualdades. Essa mudança não começou na Europa, mas na Índia, na década de 1940, quando o país se tornou a maior democracia do mundo após anos de agitação civil, dos quais emergiu a figura de Mohandas Gandhi.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Sobre a figura de Gandhi, e sua trajetória pessoal, que se mistura à da Índia, há o livro-reportagem “Esta noite a liberdade” (LAPIERRE; COLLINS, 1979).

A Índia alterou a natureza da própria democracia representativa. Nenhum dos postulados-padrão sobre as precondições da democracia sobreviveu. Eles mencionavam o desenvolvimento econômico como sua precondição fundamental, de modo que a democracia representativa podia ser praticável somente quando números suficientes de pessoas possuísem ou desfrutassem bens como automóveis, geladeiras e aparelhos de recepção sem fio. Inundada em pobreza de proporções de cortar o coração, a região conseguiu rir na cara das ideias pseudocientíficas e fatalistas segundo as quais havia, sem sombra de dúvida, um elo causal - talvez até matemático - entre desenvolvimento econômico e democracia política. Milhões de pobres e analfabetos rejeitaram a visão de seus senhores de que um país deve primeiro ser considerado adequado à democracia. Lutando contra eles próprios, ao invés, decidiram que ficariam adequados *por meio* da democracia. (...) A democracia indiana seria o primeiro de todos os experimentos na criação da unidade nacional, do crescimento econômico, da tolerância religiosa e da igualdade social numa realidade social vasta e complexa, uma realidade cujas relações de poder herdadas, baseadas em status de casta, linguagem, hierarquia e riqueza acumulada, seriam sujeitas ao poder do debate público, da competição partidária e de eleições periódicas. (KEANE, 2010, p. 532-539)

De 1951 a 1964, data da sua morte, Jawaharla Nehru dirigiu a nova política indiana, buscando respeitar os longos processos eleitorais - que duravam meses, a diversidade das populações envolvidas na disputa e os seus rivais partidários. O período ativou nas minorias o entendimento dos mecanismos democráticos, que fortaleceu a sociedade civil. Em 1966, Indira Gandhi vence as eleições e segue primeira-ministra até 1975, quando instala um estado de exceção no país ao ver protestos nas ruas contra medidas populistas e nacionalistas da sua gestão.

Em 1977, ela seria derrotada na urnas por um partido recém-criado, que recebeu os votos de agricultores, dos pobres, da casta mais subalternizada, que é a dos intocáveis. Foram dois anos instáveis, depois dos quais Indira “humilde e visivelmente nervosa” (KEANE, 2010, p. 562) voltou ao governo pelas urnas. “[Os indianos [...] haviam demonstrado que o arrogante podia ser tornado humilde”, diz Keane (2010, p. 562).

Nesse período, instituições de participação popular paralelas aos parlamentos e tribunais foram criados. Um deles, os *lok adalats*, promoviam sessões de conciliação extrajudicial. Organizados localmente, grupos opunham-se a grandes obras retomando as táticas de não-violência protagonizadas por Gandhi décadas antes, ou executavam por si obras de interesse público. Um sistema de cotas garantiu, depois de 1975, a participação de castas menos privilegiadas no parlamento

e nos postos de trabalho do governo. Em 1993, as reformas *panchayat* descentralizaram a administração. Foram criados 227 mil conselhos de vilarejos de base e outras estruturas, que acrescentaram 3 milhões de pessoas no espaço de representação, antes formado por 500 membros do Parlamento e 5 mil representantes estaduais. Keane (2010) destaca que, além disso, no ano de 2000, eram mais de 2 milhões as organizações não-governamentais em funcionamento na Índia - destacando com isso a mobilização da sociedade civil no país.

A Índia demonstrou também que uma democracia podia experimentar novos mecanismos destinados a introduzir maior responsabilidade pública na tomada de decisões governamentais, em todos os níveis, em todos os campos. Em virtualmente todos os casos, os novos mecanismos de responsabilidade proveram o princípio que eleições periódicas não eram suficientes, que os interesses dos cidadãos deviam ser representados não apenas por meio de eleições gerais, debates e decisões no parlamento central, mas também por meio de uma ampla variedade de processos pós-Westminster. (KEANE, 2010, p. 569)

Ao estilo do que Keane já fez com a democracia representativa, ele agora passará a acumular experiências pelo globo daquilo que chama de democracia monitória. Um momento histórico, iniciado em 1945, no qual “instrumentos de monitoração do poder e de controle de poder começaram a se estender para os lados e para baixo através de toda a ordem política” (2010, p. 27). A relação de práticas catalogadas de controle social é imensa. Segundo ele, elas têm em comum o compromisso de garantir a diversidade de vozes dos cidadãos sobre os assuntos que lhe dizem respeito, “não importando o resultado das eleições” (KEANE, 2010, p. 623). Como se pretende mostrar na tabela a seguir, a mudança que ele quer demarcar não é meramente procedimental.



## TABELA 4 - DEMOCRACIA EM KEANE

Características dos três períodos da democracia segundo Keane (2010).  
Sínteses a partir das comparações feitas pelo autor na obra citada

	<b>GOVERNO POR ASSEMBLEIA</b>	<b>DEMOCRACIA REPRESENTATIVA</b>	<b>DEMOCRACIA MONITÓRIA</b>
Datação	2500 a.C. - 1000 d.C.	1000 - 1945	A partir de 1945
Referência	Democracia ateniense	Parlamento britânico	Órgãos internacionais
Ênfase	Consenso	Regra da maioria	Escrutínio do poder
Locus	Cidades-Estado	Estados-Nação	Desterritorializada
Protagonismo	Assembleias	Partidos políticos	Cidadãos
Comunicação	Palavra falada	Cultura impressa	Comunicação de massa
Princípio	Igualdade	Liberdade	Responsabilidade
Realização	Alternativa à tirania	Universalização do voto	Empoderamento das minorias
Expectativas	Solução de conflitos	Direitos nacionais	Direitos humanos
Prática	Reunião dos escolhidos	Governo de partido	Delegação do poder
Aparência	Uma pessoa, um voto	Uma pessoa, um voto, um representante	Uma pessoa, muitos interesses, muitas vozes, votos múltiplos e representantes múltiplos
Crença	Forças transcendentais	Forças transcendentais	Autonomia
Filosofia	Expansionismo	Individualismo	Pluralismo
Extensão	Política limitada	Política hierarquizada	Política viral
Dúvidas	Presunção desmedida (húbris)	Desconfiança da democracia	Desconfiança dos partidos e dos políticos

A democracia monitoria significa, segundo o Keane (2010), em apertada síntese, uma transição da ênfase do autogoverno dos povos da “vontade da maioria” para um contexto de escrutínio do poder, no qual a delegação do poder se sobrepõe ao governo de partido e os direitos humanos passam a rivalizar com os direitos nacionais.<sup>51</sup> A política é abalada na sua hierarquia anterior, passando a ser viral ao mesmo tempo em que a desconfiança dos entes tradicionais, partidos e políticos, cresce entre a população. Esse pluralismo destaca, na arena política, o princípio da responsabilidade dos dirigentes perante os cidadãos, que passam a ocupar o papel de protagonistas dessa nova dinâmica, na qual minorias, mesmo sem voto, conseguem disputar o rumo da política. Pesa nisso o papel dos meios de comunicação de massa e da sociedade civil organizada de forma desterritorializada, cuja pressão sobre os governantes independe do mercado eleitoral.

Na tabela anterior buscou-se sintetizar a argumentação caleidoscópica de Keane (2010), comparando os três períodos abordados distintamente pelo autor, de forma a realçar suas características mais evidentes e colocá-las em perspectiva - num

---

<sup>51</sup> A citação a seguir é longa, mas mostra a visão que Keane tinha dos instrumentos cuja existência, para ele, qualificam a nova era da democracia. “A era da democracia monitoria, iniciada em 1945, testemunhou o nascimento de quase cem novos tipos de instituições escrutinadoras do poder desconhecidas das democracias anteriores. (...) A democracia monitoria é a era de pesquisas, grupos de foco, pesquisa de opinião deliberativa, petições online e votação praticada pela audiência e pelo cliente. (...) Mecanismos monitorios operam de modos diferentes, em frentes diferentes. Alguns escrutinam o poder primariamente ao nível de informações de cidadãos sobre os organismos do governo ou da sociedade civil; outros mecanismos monitorios preocupam-se com a monitoração e a contestação das chamadas políticas de transferência; ainda outros se concentram em escutinar as políticas dos resultados produzidos por organizações governamentais ou não-governamentais. Um bom número de invenções concentra-se simultaneamente em todas as três dimensões. Mecanismos monitorios também ocorrem em tamanhos diferentes e operam em várias escalas espaciais. (...) Dadas tais variações, era de se esperar que uma rápida lista curta das invenções pós-1945 pareça - à primeira vista, ao olhar destreinado - um ninho de pegadas repleto de itens coletados aleatoriamente. A lista inclui júris de cidadãos, assembleias biorregionais, orçamento participativo, conselho consultivo e grupos de foco. Há comissões de peritos, conferências de consenso, reuniões de discussão de assunto de interesse público, memoriais públicos, esquemas de consulta à comunidade local, casas abertas que oferecem informações e serviços de aconselhamento e de advocacia, locais para arquivo e pesquisa e oportunidade para networking profissional. Assembleias de cidadãos, auditorias democráticas, organizações de direitos humanos, conferências em que as ideias correm soltas, conselhos de conflito de interesse, associações globais de parlamentares contra a corrupção e safáris constitucionais. (...) tribunais ferroviários, *lok adalats*, litígios de interesse público e métodos *satyagraha* de resistência civil. (...) tribunais de ativistas, agências para testar a reação do consumidor e conselhos de consumidores, petições online e *chat rooms*, clubes de democracia e cafés de democracia, vigílias públicas e ocupações pacíficas, conferências de cúpula e organizações globais de vigilância estabelecidas para aumentar a responsabilidade pública em relação aos negócios e outros organismos da sociedade civil. (...) pesquisas de opinião deliberativas, conselhos de contabilidade, tribunais religiosos independentes, conselhos de peritos, ‘scorecards’ públicos, consultas públicas, fóruns sociais. (...) tratados internacionais e tribunais criminais. (Keane, 2010, p.620-623)

exercício de visualização do que foi exposto no parágrafo anterior. As informações ali dispostas ora aparecem na obra, ora são sínteses pessoais sobre os comentários do autor.

Uma palavra-chave ficou de fora da tabela, pela centralidade que ela tem, segundo Keane (2010), para a compreensão do que é uma democracia monitoria: a humildade. É dela que ele fala a seguir, na citação que melhor resume o argumento disposto por ele ao longo das 850 páginas do livro “Vida e morte da democracia”.

O controle central das eleições, dos partidos políticos e dos parlamentos sobre as vidas dos cidadãos está enfraquecendo. A democracia está significando mais do que as eleições, embora nada menos. Dentro e fora de estados, monitores independentes de poder começam a ter efeitos tangíveis. Ao colocar políticos, partidos e governos eleitos permanentemente sob alerta, eles complicam suas vidas, questionam sua autoridade e forçam-nos a mudar suas agendas - e algumas vezes os levam à desgraça (KEANE, 2010, p.619-620)

Não há referência formal ao advento das LAIs na obra,<sup>52</sup> mas elas se enquadram na primeira das três dimensões que os instrumentos monitorios articulam, segundo Keane (2010). A saber: (i) dar informações aos cidadãos sobre os organismos de governo, (ii) monitoração das políticas de transferência e (iii) escrutinar as políticas de resultados. Ainda que não detalhe diretamente o que quer dizer com essa tipificação, os exemplos dados mostram que ele faz referência aos diferentes desempenhos esperados dos entes governamentais, no combate à desigualdade e de melhora da própria eficácia.

Nesta tese, os parâmetros auxiliaram na identificação de figurações de controle social, dispostos no Capítulo 3. O raciocínio emula o procedimento do autor, que aglutinou pela similaridade de propósitos - o autogoverno dos povos - diferentes práticas posteriormente classificadas como democracias.

---

<sup>52</sup> Em texto posterior, Keane menciona que, num cenário no qual a notícia profissionalizada tem que lidar com blogueiros e jornalistas cidadãos, o reinventar-se da mídia auxiliou a “manter vivas as velhas utopias” de iluminar o poder, da liberdade de informação, do sol como melhor desinfetante e da transparência. Diz: “graças ao novo jornalismo e às invenções monitorias, o público rejeita a malversação e a corrupção” (KEANE, 2011, p. 230).

## 2.3 INTERFACES ANALÍTICAS COM A SOCIOLOGIA

A escrita caleidoscópica de Keane (2010) e o formato utilizado por ele em “Vida e morte da democracia”, mais propenso à divulgação científica que à esquematização de um modelo analítico, fazem com que o livro não seja responsivo sobre sua trajetória de pensamento - forçando consultas a materiais adicionais para propor as relações dele com outros autores. Duas interfaces da obra com a sociologia são as mais óbvias, visto que a trajetória acadêmica do autor, antes de escrever sua história da democracia, passou pela discussão do papel da violência na formação dos Estados modernos. Neste campo ele é bastante referenciado ao lado de Charles Tilly, cuja obra “Coerção, capital e estados europeus”, de 1993, Keane cita em diversos escritos, e de Norbert Elias, pela análise do processo civilizatório. Não por coincidência, dois autores que são expoentes da sociologia histórica.

A proximidade de Keane e Tilly, para começar, tem a coincidência de que ambos se dedicaram ao mesmo tema - a democracia - nos anos 2000. Enquanto o primeiro tornou o conceito de democracia monitória em 2008, no ano anterior Tilly lançou “Democracia”, no qual propõe um método para o estudo das circunstâncias nas quais ocorrem processos de democratização e de desdemocratização dos governos.<sup>53</sup> Ele chega nesse formato após uma trajetória de estudos sobre a formação do Estado (que associa às guerras), sobre os movimentos sociais e a relação destes com a organização dos governos.<sup>54</sup>

Como veremos brevemente, as duas obras complementam-se nas suas virtudes: o modelo de Tilly (2013) é analiticamente sofisticado, enquanto o de Keane (2010) opera quase às sombras; mas a colocação de Keane sobre a mutação dos governos, de um regime representativo para outro, monitório, é uma aplicação prática de mais fôlego que os exemplos fornecidos por Tilly à guisa de explicação. Para

---

<sup>53</sup> Nisso, há o raciocínio que países que se consideram democracias compartilham características comparáveis: “dois séculos de experiência de política internacional ensinaram que as democracias se comportam de um modo diferente nos demais países. Elas mantêm ou quebram sua palavra de forma diversa, fazem guerra de outro jeito, respondem de modos distintos a intervenções externas, e assim por diante” (TILLY, 2013, p. 20).

<sup>54</sup> Falecido em 2008, aos 78 anos de idade, Tilly foi bem sucedido ao estabelecer uma abordagem que, combinando sociologia e história, encontrou explicações internas ao campo da política para problematizar movimentos sociais, migração e persistência da desigualdade social, por exemplo. Para uma biografia, ver Van der Linden e Mitzman (2009).

sustentar esta afirmação, primeiro vamos abordar a teoria da democratização nos seus aspectos fundamentais.

Para se posicionar no ambiente teórico em que ocorrem os debates sobre democracia, Tilly (2013) separou os autores do campo em quatro tipos diferentes de abordagem. Seriam eles pertencentes à (i) abordagem constitucional, para a qual uma democracia é compreendida a partir de uma comparação dos arranjos legais, das leis que regem a atividade política - com a qual o autor concorda que analisar as formas constitucionais é bastante objetivo, mas é insuficiente se também considerar "as discrepâncias entre os princípios afirmados e as práticas cotidianas" (TILLY, 2013, p 21); a (ii) abordagem substantiva, que define o que é uma democracia a partir da condição de vida dos habitantes (bem-estar, igualdade, segurança, resolução pacífica de conflitos, etc.) sendo que a dificuldade dela é que, ao se estabelecer critérios comparativos, seria possível atribuir a eles importâncias relativas diferentes, pois o que é mais democrático: um país com liberdade política ou um com pouca desigualdade? Tilly alerta que esse critério não permite investigar o papel do regime para a consecução desses resultados, por inverter a ordem da análise; as (iii) definições procedimentais, cujo escopo define o que é uma democracia pelo jeito como determinada ação recorrente ocorre no país, como as disputas eleitorais - se elas são genuinamente competitivas ou não, por exemplo, com a crítica que essa abordagem restringe o processo político; e a (iv) abordagem voltada para o processo, na qual a democracia é marcada pela existência de "um conjunto mínimo de processos que precisam estar continuamente presentes para que uma situação seja considerada democrática". Tilly (2013) enquadra aqui, por exemplo, a poliarquia de Robert Dahl (1997)<sup>55</sup>. A crítica é que esses critérios - do tipo "sim, tem" e "não, não tem" - não são variáveis contínuas e que os itens conflitam entre si, enquanto operam dentro de limites significativos.

Na sua forma de pensar, Tilly (2013) propõe critérios de democracia, democratização e desdemocratização orientados pelo processo, mas com diferenças do modelo de Dahl (1997). Parte-se da ideia de que democracia é um certo tipo de relação entre o Estado e os seus cidadãos, logo democratização e

---

<sup>55</sup> Para Dahl (1997), uma poliarquia tem as seguintes características: oficiais eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação alternativas; autonomia associativa; e cidadania inclusiva.

desdemocratização serão mudanças nessa relação. Ele chama essa relação de 'regimes'. Para a análise, ele foca em processos políticos que "visivelmente mobilizam o poder e a ação do Estado" (TILLY, 2015, p. 26-27), como as eleições, a cobrança de impostos e o alistamento militar, por exemplo.

Logo, a legitimidade, ou o julgamento se está conforme o comportamento de um Estado em relação às demandas expressas de seus cidadãos, para Tilly, necessariamente envolve quatro juízos. Primeiro, se há "amplitude", ou seja, se existem demandas variadas e até mesmo concorrentes oriundas dos cidadãos. Segundo, se há "igualdade" entre quem demanda ação do Estado, de forma equitativa, sem que haja privilégios de grupo. Terceiro, se o próprio ato de peticionar, requerer ou criticar o Estado é protegido pelo governo alvo das manifestações - Tilly chama esse critério de "proteção". E, por último, se ao viabilizar as demandas isso ocorre respeitando um "caráter mutuamente vinculante". Quer dizer, se a tradução das demandas em políticas públicas envolve os cidadãos e o Estado no processo, de forma ativa.

É com essas variáveis independentes (amplitude, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante) que Tilly (2013) planeja diagnosticar variações entre os regimes políticos. Logo, a democratização significa um movimento real no sentido de promover uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculante - e a desdemocratização é o movimento contrário. Para avaliar esses processos, ele sugere uma categoria adicional, que é a capacidade do Estado, pois se ela é fraca, tem-se um governo impedido de realizar feitos. Mas se é forte, o Estado sobrepõe-se às manifestações dos cidadãos.

Tanto as trajetórias de Estado forte, médio e fraco em direção à democracia, todas passam por essa zona intermediária, cada qual em sua própria sequência. Mas em todos os três caminhos os processos básicos permanecem os mesmos: a integração das redes de confiança aos processos políticos públicos, a proteção dos processos políticos públicos das desigualdades categóricas, a contenção dos centros de poder autônomos de modo a promover a influência popular sobre os processos políticos públicos e o controle desses processos sobre as ações do Estado (TILLY, 2013, p. 197).

O direito de acesso à informação sequer é citado por Tilly, e nem todos esses critérios dizem respeito ao objeto da tese, mas a forma como ele qualifica e

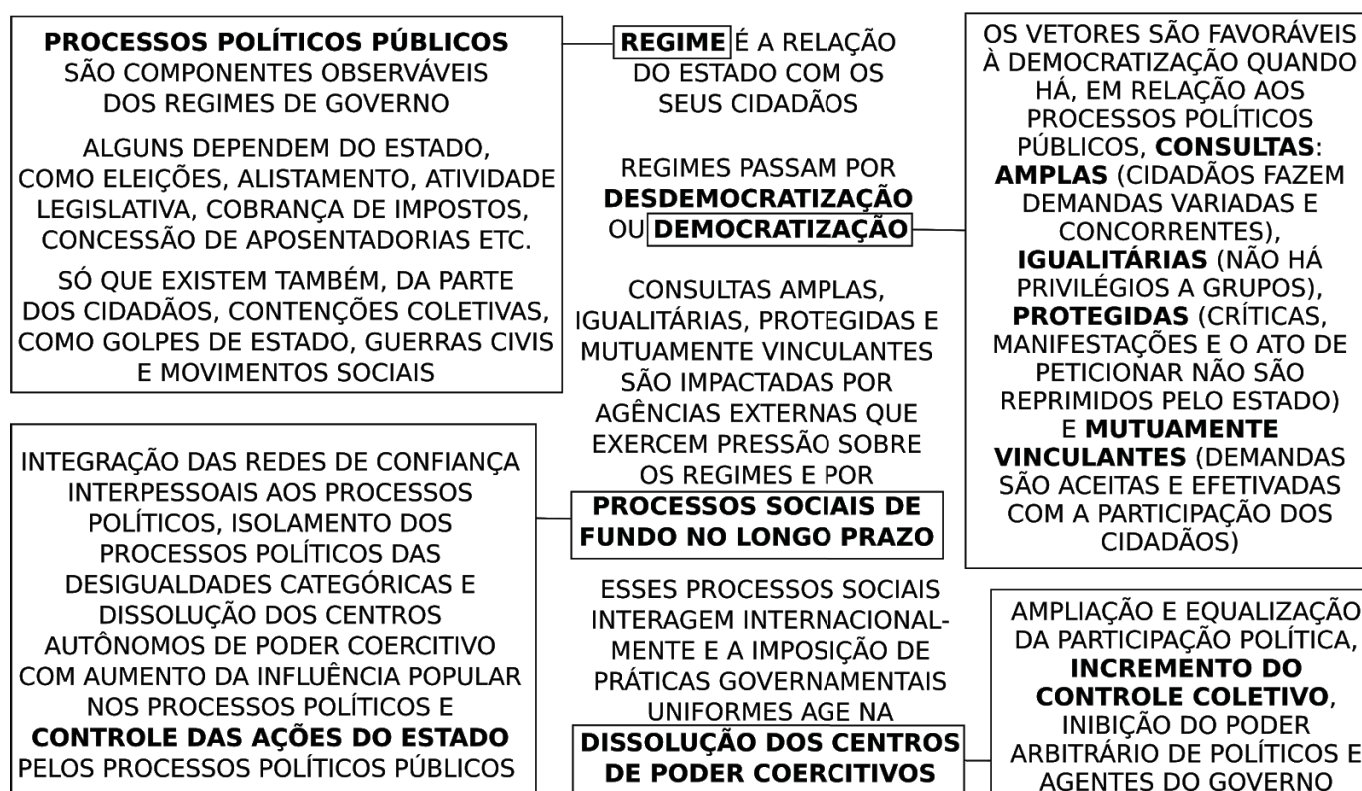


compartimenta o acontecimento da cidadania (a liberdade de requisição, a proteção do pedido e a vigilância ativa dos resultados) interessam metodologicamente. Trata-se de uma construção analítica sofisticada, embora haja sobre ela bastante debate - em especial sobre a noção de capacidade estatal (AGUIAR; LIMA, 2019).

Nesse sentido, o diagrama a seguir apresenta uma leitura diagonal da metodologia de Tilly (2013), diante do qual poderemos debater a mutação evidenciada por Keane ao falar dos regimes democráticos - com aumento das contenções coletivas, multiplicação das consultas, maior inibição do poder arbitrário e controle sobre os processos políticos públicos.

### DIAGRAMA 3: DEMOCRATIZAÇÃO EM TILLY

EM QUAL EXTENSÃO O ESTADO SE COMPORTA EM CONFORMIDADE COM AS DEMANDAS EXPRESSAS PELOS SEUS CIDADÃOS?



O raciocínio de Keane (2010) caminha por uma trilha bastante próxima a de Tilly (2013) sem, contudo, adotar explicitamente a ideia de democratização do regime. Em vez de discutir um caso concreto, pelas variáveis do sociólogo, o autor da



democracia monitória opta por identificar a existência de um fenômeno global comum, que é o incremento do controle coletivo agindo para erodir centros de poder coercitivos - posicionado esse processo social de fundo na história coletiva do autogoverno dos povos. É como se Keane (2010) se apropriasse de uma ideia anterior de Tilly (1996), sobre os repertórios de ação coletiva,<sup>56</sup> abarcada na teoria da democratização, para identificar, nos anos posteriores a 1945, um avanço consistente do controle social em número absoluto de práticas - a ponto de questionar a centralidade do processo eleitoral ante a emergência dessas figurações.

Aqui é possível pensar o direito de acesso à informação nos fluxos de democratização e de desdemocratização, ainda que sua interação com a capacidade estatal careça de análise e de operacionalização analítica para ser explorada por esse marco teórico específico. A explosão global das LAIs, em certo grau como repertório de ação coletiva, pode ser entendida como um dos processos de fundo, relacionado ao incremento do controle coletivo, que na relação entre o Estado e os cidadãos age sobre as ações do regime, por influenciar principalmente a dissolução dos centros autônomos de poder coercitivo.

Ou seja, encarando a informação como um bem estratégico, a distribuição menos obstaculizada deste recurso transforma o poder não estatal e estatal, aumentando a amplitude e a igualdade das consultas públicas - que são mais que as eleições, constituindo-se a experiência das ações do regime. Ao expor os sujeitos dos processos políticos públicos, o acesso à informação pode impactar na proteção destas consultas e na consecução de elas serem mutuamente vinculantes.

Pelo prisma de Tilly (2013), há como ver a democracia monitória como uma categoria que está conectada à intencionalidade das medidas de transparência - mesmo se colocando como neutra e derivada da observação distanciada de um vasto conjunto de episódios historicamente situados. Só que diferente do fetichismo denunciado por Pozen (2020), que coloca a intenção democrática como justificativa

---

<sup>56</sup> Sobre isso, uma abordagem direta é que, “segundo Tilly, as pessoas aprendem como fazer reivindicações aos poderosos. A gama das formas possíveis de ação coletiva que elas sabem como usar num dado tempo e lugar - o que ele denomina seu “repertório de ação coletiva” - é limitada. Um repertório é uma espécie de caixa de ferramentas cultural de que as pessoas se servem para fazer reivindicações coletivas. Através de interações contestadoras com os detentores do poder dentro de contextos históricos em mutação, formas e estratégias populares novas emergem e se estabelecem como parte do repertório” (MONSMA, 1996, p. 19).

para a ação futura, quando a democracia monitoria é tomada no contexto da formação de repertório, ela é consequência - e não mais uma suposta causa.

A questão que se coloca, então, é se Keane (2010) precisaria recuar tanto na análise para expor seu ponto de vista sobre as democracias. É certo que não se falava em *accountability* na Antiguidade, tampouco de direito de acesso à informação na Idade Média, mas o autor faz questão de afirmar que práticas de controle social sobre os governos existiam antes de estarem cristalizadas nos conceitos utilizados hoje em dia - que elas são uma variável contínua, cujo pico recente é o novo elemento à mesa. Ou seja, que se uma forma sintética de rotular esses processos sociais está disponível agora, é que antes disso uma vasta miríade de acontecimentos relativos a ela existiu.

Acreditar em algo diferente disso seria validar a hipótese que uma única pessoa, num dado momento da história, teve uma ideia totalmente original e poderosa que influenciou todos os indivíduos que a sucederam. Mais ou menos como ocorre com os mitos fundadores, cuja existência solapa do imaginário popular a dinâmica social pertinente à “descoberta”, à “conquista” da novidade.

Esse raciocínio pertence à Norbert Elias (1994), que o desdobra de forma bastante apurada para fundamentar sua teorização de uma sociedade de indivíduos, descrita por ele como fruto de um processo não planejado e de longo prazo. A expressão “sociedade de indivíduos” é usada por ele para golpear a ideia de que sociedade e indivíduos existam separadamente, como substantivos próprios - em vez de, como ele sugere, constituírem uma rede dinâmica de interdependências. Keane conecta os dois no seu argumento.

Para discutir isto, é oportuno retomar o problema que Elias se pôs, em 1939, data da publicação original do texto “Sociedade de indivíduos”, em que ele pergunta como é possível que a coexistência “dê origem a algo que nenhum dos indivíduos, considerado isoladamente, tencionou ou promoveu, algo de que ele faz parte, querendo ou não, uma estrutura de indivíduos interdependentes, uma sociedade?” (ELIAS, 1994, p. 19).

A sociedade, para Elias (1994), é como um tecido, formado por nós, pelo entrelaçamento de diversos fios, que representam as relações de interdependência das quais participam os indivíduos. Atados a essas configurações flutuantes e

dinâmicas, a autonomia deles varia conforme sua mobilidade ante as relações sociais de que dispõem. Sem as relações entre os indivíduos, não há fios, não haveria nós, logo desapareceria o tecido - ou seja, a sociedade.

Não há referência direta a Elias na obra “Vida e morte da democracia”, de John Keane (2010), embora haja correspondência entre a abordagem de ambos. O primeiro assenta sua exposição numa fusão entre a história e a sociologia, que lhe permite identificar e analisar processos sociais de longa duração. É desta forma, com uso de evidências variadas, em boa parte ligadas à arqueologia dos hábitos, da semântica das palavras e da história das ideias, que Elias (1994) discutirá o que é a sociedade. Já Keane (2010) usa um conjunto parecido de evidências para questionar o entendimento contemporâneo não da sociedade, mas da democracia como substantivo próprio.

Em trabalhos anteriores, Keane demonstra familiaridade com a obra de Norbert Elias. É o caso de seu livro sobre as relações entre violência e democracia, no qual diz: “Elias fez mais que qualquer outro para estimular uma consciência da dialética (...). A pesquisa dele sobre o 'processo civilizatório' permanece de vital importância para pensar de maneira oxigenada a respeito de democracia e violência” (KEANE, 2004, p. 55).

Se a discussão em Tilly (2013) permite repensar o controle social ante a trajetória da democracia, a relação com Elias (1994) faz possível dizer que o controle social, enquanto conceito guarda-chuva para os repertórios de contenção coletiva, é um processo social não planejado e de longa duração. A questão, para a “virada sociológica” desejada por Pozen (2020), é que esta tese entende ser possível a articulação dos autores citados, mesmo com as várias lacunas a serem enfrentadas neste processo.

O próprio Keane (2010) olha para a história da democracia, não do controle social como elemento identificador do momento monitório dela - mas reúne experiências de como a humildade emerge como característica dos governos no pós-guerra. Se isso já é o suficiente para deixar a hipótese em aberto, outra frente de discussão correlata terá que ser trilhada, que é a ausência de uma retrospectiva do controle social na literatura das ciências sociais, já percebida por Alvarez (2004).

Ao propor uma historicização do uso da ideia de controle social em pesquisas sociológicas, Alvarez (2004) pontua que não foi feita uma genealogia profunda do controle social e das práticas a ele associadas. O autor traça uma linha que vai de Durkheim à Foucault, na qual vê o controle social como um debate originado das discussões sobre integração social.

A coesão social não será mais vista como resultado da solidariedade e da integração social, mas sim como resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas 'classes dominantes'. Será esta orientação negativa da temática do controle social que ganhará cada vez mais importância tanto na Sociologia quanto na História a partir dos anos 1960 do século XX, ao voltar-se para pesquisas empíricas sobre prisões, asilos, hospitais, etc." (ALVAREZ, 2004, p. 170)

A perspectiva do controle social sobre os governos, diferente da associação que se faz da prática às políticas de integração, está na dependência de uma genealogia própria. Que pode emprestar evidências do trabalho de Keane, de Tilly e de Elias, mas que precisa de elementos próprios para se constituir como um objeto de trajetória inteligível. Keane, ao fazer sua história da democracia, inventariou situações nas quais grupos de pessoas decidiam questões de interesse coletivo - pois treinou seu olhar para este tipo de tecnologia social.

Em um artigo de 2009, com o despretensioso título "Compreendendo a transparência moderna", Albert Meijer divide as reflexões sobre a transparência pública em abordagens pré-modernas, modernas e pós-modernas. Apropriando-se da ideia de que a transparência pública pode ser descrita a partir de três elementos: um observador, algo disponível para ser observado e os meios e métodos para observação, Meijer analisará como cada conjunto de pensadores articula representações semelhantes sobre o papel da sociedade, dos governos e sobre a forma pela qual a transparência ocorre (MEIJER, 2009).

Para o autor, são pré-modernas as perspectivas ocupadas de ressaltar "efeito perversos" das novas tecnologias de transparência sobre a sociedade. Baseado em leituras de viés culturalista (autores como Putnam e Fukuyama, por exemplo), argumenta que há, no mínimo, uma coincidência fática entre o aumento dos mecanismos de transparência e a erosão dos níveis de confiança interpessoal – queda atrelada por eles ao colapso da sociedade. O conjunto de autores citados por

Meijer (2009) se queixam das ameaças à intimidade dos cidadãos e da desinformação que o excesso de informação causa, especialmente quando o processo que resultou na compilação dos dados é obscurecido pela divulgação em si. Meijer indica que, para esses pesquisadores, os governos são personalistas, e por isso não existe transparência sem a direta mediação humana, de forma que esse processo tem tempo e espaço definidos e lineares.

Já os modernos, diz Meijer (2009) apoiados na ideia de sociedade aberta propalada por Popper, operam na perspectiva que os “efeitos perversos” podem ser mitigados por políticas públicas atentas a eles. E que a transparência pública pode estimular a eficácia e a moralidade na gestão pública. Para isso, ele descarta a visão personalista dos governos, uma vez que a burocracia administrativa, com seus procedimentos, teria se encarregado de centralizar as ações de governo, despersonalizando-as. E se o acesso à informação pode incrementar a racionalidade, esses autores já não enfatizam mais a mediação humana no processo, deixando de se opor à participação do computador nessas políticas públicas. Esse deslocamento, diz Meijer (2009), que adiciona componentes eletrônicos à equação, ataca a linearidade tempo-espaço, indeterminando-os.

Os pós-modernos - entre os quais Meijer posiciona Fung, por exemplo - vão olhar para os governos contemporâneos e aderir à tese de Foucault (2010) em “Vigiar e punir”, formulada contra o panóptico de Bentham, de que ao empoderar os agentes, a transparência afeta a hierarquia de poder antes estabelecida. A burocracia deixa de ocupar a posição central e os governos, em consequência disso, passam a ser vistos como estruturas fragmentadas. A mediação do computador deixa de ser vista como uma forma de “mostrar o que realmente acontece” e agora é percebida como uma nova forma de influenciar a esfera pública. Passa de “mediação” dos cidadãos à “representação” das pessoas, dissociando o tempo e o espaço antes conectados.

Os debatedores alegam que a transparência irá abrir os governos ao escrutínio da população, fazendo com que os funcionários públicos ajam de forma mais adequada. Será? Ou a transparência pública é só uma farsa que promete muitos benefícios, mas gera efeitos perversos? Existe um debate quente e intenso sobre o lugar da transparência na sociedade. O que os defensores e opositores têm em comum, porém, é que eles partem de uma perspectiva, sem conseguirem posicionar a transparência dentro de uma perspectiva mais ampla das tendências gerais na sociedade. (MEIJER, 2009, p. 256)

Meijer (2009) diz que no cenário atual, em que a transparência pública não pode ser separada de artefatos tecnológicos - o autor não faz a junção disso à política dos artefatos, como mencionada no capítulo anterior -, e apesar de categorizar em pré-modernas, modernas e pós-modernas as visões existentes na matriz disciplinar, o debate não deve ser analisado como se fosse uma sucessão positiva de degraus. Para ele, a compreensão da transparência depende de que se aceite a realidade como uma sedimentação desses processos.

Somos [uma sociedade] pré-moderna, moderna e pós-moderna ao mesmo tempo. Esta é uma perspectiva de sedimentação, que destaca que os novos desenvolvimentos não substituem situações anteriores, mas formam uma camada adicional. Este artigo teve como objetivo tomar o papel de um arqueólogo e cavar essas três camadas de transparência para mostrar sua relevância para as questões concretas. (MEIJER, 2009, p. 265)

A ideia de sedimentação não está presente em Keane (2010), mas cumpre um papel importante para a análise do autogoverno dos povos, ao permitir que se pense, a exemplo da transparência, o processo de mutação para uma democracia monitória como um período no qual também circula a ideia de democracia representativa e de reavivamento das assembleias - numa convivência com fricção e asperezas.

Ao sistematizar as teorias correntes sobre democracia, Nayara Albrecht (2019, p. 14-18) dividiu-as em três eixos: com ênfase na (i) representação política indireta (extrapolando a questão do mercado eleitoral para situações extra parlamentares); (ii) na participação social (encarada como a inclusão política de minorias no processo decisório); e (iii) na deliberação (tomando a discussão como forma de estabelecer centros de poder paralelos). A autora não estabelece uma cisão dura entre os tipos: “os regimes contemporâneos são, na verdade, mesclas de elementos pertencentes aos três eixos. Isso não é surpreendente, tendo em vista que os conceitos se mesclam na própria teoria” (ALBRECHT, 2019, p. 14).

Com essa discussão assim problematizada, no sentido de embasar a “virada sociológica” (POZEN, 2020) nos estudos da transparência, buscou-se entender como a ideia depende da democracia ser encarada como uma construção permanente de sentido, a ser apreendida na sua variação - não na fixidez.

## 2.4 INSUFICIÊNCIA HISTÓRICA DA TRADIÇÃO RECENTE

Quando escreveu a história da democracia do seu ponto de vista, Keane tinha alguns objetivos em mente. Ele diz que uma motivação foi indicar os pontos que via como falhas na obra de Nahum Capen, de 1874. O norte americano tinha sido o último a se propor tamanha tarefa, falecendo antes de terminá-la. Mas para Keane, ele sobrecarregou a análise com seu “viés anglo-americano” (KEANE, 2010, p. 779), filiação ao partido democrata e crença no regime de autogoverno como “desígnio inescrutável de Deus” (KEANE, 2010, p. 780). Nisso, Capen teria desconsiderado o governo de assembleia, ignorado a origem complexa da democracia representativa na Idade Média e as experiências da América Latina e das ex-colônias britânicas.

“Todas as regras existentes dos escritos sobre a democracia e sua história precisavam ser quebradas. Silêncios incrustados precisavam ser rompidos; modos costumeiros de pensar precisavam ser revisados ou abandonados”, afirma Keane (2010, p. 780), no final de seu livro, expondo a epistemologia que o guiou.<sup>57</sup>

O autor de ‘Vida e morte da democracia’ estipulou, então, sete regras para seu trabalho de sistematização das informações disponíveis, que tomou dez anos. Primeiro, diz que seu método inicial foi “ouvir os mortos”, de forma a não ignorar o passado na constituição do presente. Segundo, que as evidências recolhidas ouvindo os mortos seriam “inteiramente históricas” (KEANE, 2010, p. 782) - negando-lhes qualquer substância própria, oriunda de um regime político essencializado pela política contemporânea.

Terceiro, que é preciso desconfiar dos relatos, pois são carregados de sentidos da época e de intencionalidade. Quarto, não fechar os olhos à complexidade das situações, ampliando e aguçando a geografia mental da própria compreensão que se tem da democracia. Sobre isso, afirmou que “se a democracia é um exercício

---

<sup>57</sup> Há aqui um bom exemplo da disposição de Keane ao escrever sua história da democracia: “Embora a ‘Vida e morte da democracia’ reconheça que a democracia teve muito a ver com a fé das pessoas nos sagrado, duvidei que uma fé além da história - ou a fuga do tempo para um mundo de essências eternas - fosse a chave para compreender a democracia. Rejeitei com igual firmeza a visão oposta, de que a história humana é um quebra-cabeça de armar enorme, para o qual não há interpretações significativas ou que a história seja um pesadelo ininteligível tão repleto de dogmas irrefletidos e da vontade cega de poder que é melhor esquecer o assunto” (KEANE, 2010, p. 780).



interminável para tornar humilde o arrogante, escrever sobre sua história não deve ser diferente” (KEANE, 2010, p. 784).

A quinta regra de Keane é ter em conta que os registros da democracia, no início, foram feitos por “seus críticos ou opositores completos” (2010, p. 786), logo estariam carregados de “preconceitos poderosos” (2010, p. 787). Isto é a regra seis, na qual ele recomenda que quem se dedique a esse estudo abandone “o mau hábito de pensar que os inimigos originais da democracia foram seus primeiros aliados” (2010, p. 787). Por último, a sétima recomendação do autor é aceitar que “a busca por uma ‘grande teoria’ da democracia é tanto indesejável como impossível, incompatível com sua fluidez maravilhosamente inacabada” (2010, p. 787).

São recomendações que auxiliarão a partir de agora, mesmo que não sejam tomadas ao pé da letra pela diferença de objeto. Pois lidar com a literatura da expansão da lei de acesso à informação significa lidar com opiniões cristalizadas e bastante alinhadas ao ponto de vista que conecta a prática à democratização dos governos - e também significa lidar com material mais escasso que os debates sobre a democracia.

Exemplificando a insuficiência de reflexão histórica na tradição recente sobre as LAIs, nos estudos é comum citar *en passant* a promulgação da primeira norma do gênero, em 1766, no Reino da Suécia, nem sempre pontuando a propalada inspiração chinesa do acontecimento. Depois, passa-se a enaltecer a lei elaborada pelos EUA em 1966 como desencadeadora da explosão das leis de acesso à informação que só acontecerá de fato três décadas depois, problematizando pouco o papel dos organismos multilaterais neste processo.

Dito de outra forma, quando muito, a linha do tempo difundida entre os pesquisadores se resume a esses quatro tópicos (i) as medidas administrativas da dinastia Tang, (ii) a lei sueca de 1766, (iii) a versão estadunidense de 1966 da LAI e (iv) o aumento drástico destas normas pelo mundo a partir da década de 1990.

Uma periodização menos difundida consta em artigo de Perrine Canavaggio (2011), numa publicação em francês da Unesco sobre o direito de acesso à informação no Marrocos. Para ela, existem (i) os 10 pioneiros; (ii) 29 países que, após a dissolução da URSS, em 1991, elaboraram novas constituições, incorporando o direito à informação; (iii) 13 países ricos que, na esteira da modernização

administrativa, aprovaram LAIs; e (iv) as nações que, na esteira da explosão global do direito à informação, adotaram legislações deste tipo (CANAVAGGIO, 2011, p. 20). A periodização da autora sintetiza apontamentos do artigo clássico de Ackerman e Sandoval Ballesteros (2006, p. 111-114), onde os países estão listados.<sup>58</sup>

Contudo, como passamos a ver a partir de agora, há mais dissensos e pontos cegos na cronologia do direito à informação que esta periodização permite perceber. A planificação deste debate, da forma como ele acontece, obscurece pessoas-chave na consolidação do direito, oculta dinâmicas sociais e dificulta que uma “virada sociológica”, pautada nas práticas concretas se estabeleça. Sem uma compreensão da dinâmica de que cada país, a mera vinculação de um grupo a um fato histórico importante - a dissolução da URSS, por exemplo - não parece suficiente para justificar o advento da LAI.

E isto não é exclusividade desses autores, pois apesar de haver mais esforços para historicizar o direito à informação, os demais também têm diminuído a importância da análise comparada das circunstâncias sociais nas quais as LAIs surgem (ZEPEDA, 2004; MENDEL, 2014; LEMIEUX, TRAPNELL, 2016; POZEN; SHUDSON, 2018). Por exemplo, em geral são dedicadas poucas linhas àquilo que aconteceu em 1766, no Reino da Suécia, atribuindo à primeira LAI um caráter exótico, em vez de relacioná-la aos outros episódios quando, na história, pipocaram iniciativas demandando acesso à informação pública.

Contudo, é na primeira LAI que se tem notícia que o controle social promovido pelo direito de acesso à informação é diretamente associado ao enfrentamento de assimetrias de poder - no caso, dentro de uma monarquia parlamentarista, num contexto de disputa política entre grupos rivais e de questionamento de vantagens alfandegárias. Ou seja, a associação automática que se faz hoje da prática concreta com as democracias poderia ser repensada já a partir deste acontecimento.

---

<sup>58</sup> A distribuição seria: pioneiros (Suécia, Finlândia, EUA, Dinamarca, Noruega, França, Holanda, Austrália, Nova Zelândia e Canadá), a geração pós-URSS (19 países do Leste Europeu, Tadjiquistão, Uzbequistão e Azerbaijão, aqui incluídos Hungria e Ucrânia, e por conveniência, os autores também consideram nesta fase, por nexos temporal, Filipinas, Espanha, Portugal, Coreia do Sul, Tailândia, África do Sul e México); as LAIs tardias de países desenvolvidos (Áustria, Itália, Holanda, Bélgica, Islândia, Irlanda, Israel, Japão, Grécia, Liechtenstein, Reino Unido, Suíça e Alemanha); e os países subdesenvolvidos (6 ex-colônias britânicas, Peru, Panamá, República Dominicana, Angola, Zimbábue, Uganda e Turquia).

No século 18, o Reino da Suécia era um território que abrangia as áreas hoje denominadas de Suécia e Finlândia. É ali que ganha forma legislativa o direito de acesso à informação, em um período da história do território chamado de Era da Liberdade (1719-1772). A primeira LAI era parte da norma que implantou no país a liberdade de imprensa - uma correlação que acompanhará a história da norma até os dias atuais, como será visto no caso dos EUA mais à frente e na do Brasil.

Durante a Era da Liberdade, dois partidos opunham-se no parlamento do Reino da Suécia, os Caps e os Hats - e a disputa direta entre eles, como será apresentado, faz parte do contexto político que resultou na abertura dos dados públicos. Os Caps, considerados moderados, mandaram de 1719 a 1738, quando os Hats conquistam a maioria, mantendo-a até 1765. Eles perdem a hegemonia política após se lançarem, sob a influência externa da França, em duas guerras na região. Quando os Caps voltam ao poder, o clérigo finlandês Anders Chydenius é um dos parlamentares novatos alçado ao parlamento.

Chydenius deveria ter cumprido um mandato de dois anos, mas suas divergências com a liderança do partido, de quem cobrava o fim dos privilégios tributários concedidos para Estocolmo – ele era do interior da Finlândia e queria o estabelecimento do livre comércio no Golfo da Bothnia – fez com que fosse afastado em meados de 1766. Não foi ele quem finalizou a 1ª lei de acesso à informação; Chydenius escreveu a minuta (MANNINEM, 2006).

Em agosto de 1765, o parlamento do Reino da Suécia criou um comitê específico para regular a liberdade de imprensa – à época, a discussão era sobre o direito de escrever e imprimir opiniões e documentos sem precisar se submeter à censura política. Durante o ano, Chydenius assumiu a secretaria do comitê e, em 21 de março de 1766, o texto estava pronto. O acesso a todos documentos públicos, sem censura, constava na peça.

Esse relato é feito pelo pesquisador Juha Manninen (2006), da finlandesa Universidade de Oulu, que conta com detalhes essa história em uma coletânea de artigos sobre o legado de Chydenius. O primeiro ponto cego na história difundida das LAIs é a ausência de referências aos pesquisadores escandinavos, raramente citados na produção acadêmica, que se ocuparam de Chydenius. Provavelmente uma barreira imposta pela hegemonia do inglês como idioma de ligação da comunidade

científica. Nascido em 1729, o clérigo finlandês pertencia à classe média e teve acesso ao ensino superior. O artigo de Manninen busca fazer uma história da ideia da transparência - ou do princípio da publicidade, como ele prefere - na trajetória dele.

Manninen (2006) relaciona os esforços de transparência pública feitos por Chydenius à passagem dele pela Universidade de Turku, na qual conviveu com pensadores influenciados pelo Iluminismo, o que teria feito dele um pensador liberal. O clérigo escrevia panfletos para apresentar suas ideias à sociedade, motivo pelo qual há uma boa quantidade de registros sobre a forma como Chydenius pensava. É pelos panfletos que sabemos ter sido a China Imperial uma inspiração para sua defesa do direito de acesso à informação.

À época, os correligionários dos Hats já divulgavam alguns dados sobre seu governo – só que não todos. E havia a censura pública sobre os impressos, que visava manter a oposição controlada. De pano de fundo, havia um debate sobre corrupção. “A corrupção profunda e sistemática tinha se tornado um hábito no país. França, Inglaterra e Rússia usavam grandes quantias de dinheiro para ‘direcionar’ o parlamento sueco, que não tinha um sistema de remuneração dos parlamentares”, explica Manninen (2006, p. 33).

Chydenius não era um gênio solitário, que apareceu do nada. Em grande medida, suas ideias estavam ancoradas no ensino obtido na Universidade de Turku [de viés iluminista]. Quando ele se mudou para Estocolmo [como membro do Congresso], ele tinha uma cabeça aberta, mas seu universo de estudos e leitura era limitado, embora ele tenha aproveitado da amizade com o editor Lars Salvius, que era também dono de livraria. (...) Enquanto escrevia panfletos favoráveis à liberdade de comércio, Chydenius tinha, por causa da sua condição de parlamentar, permissão para estudar documentos antigos. Provavelmente isto - o acesso aos documentos reservados - ajudou a pavimentar esse desejo por uma forma de publicidade dos documentos oficiais. (...) Nem a liberdade de imprensa, nem o princípio da publicidade foram inventados por Chydenius, mas foi a ação dele no Congresso que foi central para que essas reformas fossem realizadas (MANNINEN, 2006, p. 42-48).

A figura de Chydenius aparece muito brevemente na produção brasileira a respeito do direito de acesso à informação, geralmente associada à referência de que ele se inspirou na China Imperial para elaborar sua visão de controle dos agentes públicos. O finlandês estava particularmente interessado nos anos em que o imperador Taizong, da dinastia Tang, esteve à frente da China. Aí, nos anos 626 a 649

d.C, um grupo de servidores públicos altamente capacitados, chamado *Imperial Censorate* nas referências em língua inglesa, recebia demandas da população, criticava os atos do imperador e expunha falhas da gestão e corrupção (ANGÉLICO, 2015, p. 6)

Para Chydenius, instrumentos como o *Imperial Censorate* encorajavam a população a se manifestar, uma vez que não havia reprimendas pelas queixas contra a administração. “[À época da dinastia Tang] a China não tinha privilégios comerciais para cidades; não havia diferenças entre o urbano e o rural, nem tinha taxas alfandegárias ou lei de navegação – coisas inéditas na Suécia naquela época”, destaca o jornalista Stephen Lambie (2002, p.3), pesquisador do direito de acesso à informação na Austrália. Ele ressalta que a questão comercial pode ter levado Chydenius a se familiarizar com a China, pois ele questionava no Congresso os benefícios comerciais de Estocolmo em detrimento da sua comunidade de origem.

A opinião de Lambie sobre as raízes chinesas do direito à informação, pela inspiração que a dinastia Tang exerceu sobre Chydenius,<sup>59</sup> coincide com a do pesquisador brasileiro Fabiano Angélico (2015). Na sua dissertação, ele, referindo-se às condições de emergência da LAI no Reino da Suécia, sintetiza a crítica ao pensamento vigente sobre o acesso à informação, que está nas raízes desta tese: “as origens da transparência e da prestação de contas pública encontram-se não na cultura ocidental, mas sim na civilização oriental. (...) Em princípios humanistas e de garantias democráticas de igualdade” (ANGÉLICO, 2015, p. 7).

Uma das poucas fontes disponíveis para entender o papel da China no imaginário sueco do século 18 é um artigo de Lena Rydholm (2013). Nele, a pesquisadora do departamento de linguística da sueca Universidade de Uppsala indica que Chydenius tinha um colega na empreitada de mudar a legislação do reino, Anders Nordencrantz, e que eles provavelmente inspiraram-se no império chinês por meio da obra escrita do padre jesuíta Jean Baptiste Du Halde, que além do original em francês foi também traduzida para o inglês (RYDHOLM, 2013, p. 47).

---

<sup>59</sup> É preciso refazer a trajetória relatada por Stephen Lambie no seu artigo “Liberdade de informação, presente de um clérigo finlandês para a democracia” (2002) para recensar as ligações de Chydenius com a China Imperial. O texto é a principal referência da literatura internacional com relação ao assunto, carecendo de leitura crítica dos pares da comunidade científica, ou para ampliar o achado, ou para complementá-lo.

Para Rydholm, Nordencrantz, mesmo sabendo do controle estatal na China sobre os escritos que circulavam no reino, optou por escamotear essa informação de seus escritos, nos quais o país oriental é dado como exemplo do que devia ser feito pelos suecos em termos de liberdade de imprensa (RYDHOLM, 2013, p. 51). A atuação política dele precedeu a de Chydenius no parlamento. “Chydenius, igual a Nordencrantz, apegou-se a uma visão utópica da China para validar seus interesses políticos”, afirma a pesquisadora (RYDHOLM, 2013, p. 53).

Independente do uso enviesado da China no debate que gerou a primeira LAI do planeta, cujo aprofundamento depende da tradução dos pesquisadores escandinavos e de pesquisa em fontes chinesas sobre o período, o protagonismo de Chydenius aparece como evidente nos escritos conhecidos.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Reforçando o caráter exótico atribuído à primeira LAI, quase não há referências ao texto da norma no compilado da BDTD, nem nos outros trabalhos do campo. Em Carvalho (2014), é traduzido do inglês o artigo 9º do ato, mas o 10º e 11º também estão relacionados com o direito de acesso - compreendido como o direito de se informar, de informar e de ser informado (STROPPIA, 2010). No 9º, consta o direito de acesso a documentos relacionados ao cidadão demandante; no 10º, a obrigação de imprimir decisões e atos oficiais, arquivando-os para consulta; e no 11º a extensão disto às discussões parlamentares. Os três são reproduzidos a seguir, a título de curiosidade, na tradução para o inglês da Fundação Chydenius: “§9. In addition to the records of trials and other matters referred to above, everyone who has a case or other proceedings touching his rights before any court or public body whatsoever, as also before Ourselves, the Estates of the Realm, their select committees and standing committees, shall be free to print an account of it or a so-called species facti, together with those documents relating to it that he regards as necessary to him; although he should in this matter keep to the truth, should he be concerned to avoid the liabilities prescribed in law. §10. The printing shall moreover be permitted of all the judgments and awards, decisions, rescripts, instructions, rules, regulations and privileges, with more of the same of whatever kind and nature they may be that have been issued in the past or will be issued in future from Our Council Chamber and Chancellery, government departments or offices, as well as the appeal and superior courts and the official boards of the realm, together with the public correspondence of their and other officials; also included among which are all memorials, applications, projects and proposals, reports, appeals, with decisions and responses to them from societies and public bodies as well as private individuals, including the documented proceedings and official duties, both legitimate and illegitimate, of all officials, together with whatever then occurred, whether advantageous or harmful. And to that end free access should be allowed to all archives, for the purpose of copying such documents in loco or obtaining certified copies of them; responsibility for the provision of which is subject to the penalty laid down in §7 of this ordinance. §11. All reports of parliamentary proceedings, from whichever locality they have formerly been issued, may also be printed, by whomsoever applies to do so, save that whatever is referred to in them regarding any activity or negotiations occurring on foreign territory that require secrecy may not be released and made public. Regarding those reports of parliamentary proceedings, on the other hand, that will be produced in future, We shall graciously ensure that they will be published in printed form in the same manner, in sufficient time before the beginning of each subsequent Parliament to allow everyone the opportunity, not only to inform himself as well as possible about the situation in the kingdom, but also all the more easily to subsequently contribute to the general good by means of the appropriate memoranda and useful proposals and information; besides which those memorials and dictamina ad protocollum that are submitted to the Estates of the Realm may be freely printed by whomsoever applies to do so. It is also permitted to print the reports of the select committees with their minutes and records of voting, in the manner prescribed in §7, although not before the reports have been delivered to the plena. And as the constitution requires that every matter be lawfully determined,

Entusiasta da figura de Chydenius, Lamble defende que o finlandês deve ser lembrado como “o pai do direito de acesso à informação”, já que “ele foi um afortunado, por estar no lugar certo, na hora certa” (LAMBLE, 2002, p. 4). Ao ser indicado pela ala radical dos Caps para o comitê, diz o pesquisador, Chydenius soube ocupar o espaço deixado pelos outros “políticos preguiçosos”, assumindo as atribuições do grupo de trabalho e dando ao produto final as feições do que julgava necessárias a partir da sua experiência pessoal e dos estudos que desenvolveu.

Não há registro de tradução direto para o português dos panfletos, memoriais e outros textos de Chydenius, mas a fundação finlandesa que se encarrega de lhe preservar a memória publicou os principais trabalhos em inglês por ocasião do 240º aniversário da LAI sueca. Um livro com seus escritos foi editado seis anos depois, focando mais na comparação do finlandês com Adam Smith.<sup>61</sup> Neste último trabalho, há a reprodução de um texto anterior à norma de acesso à informação, de 1765, no qual Chydenius diz que “a liberdade de uma nação é preservada não somente pelas suas leis, mas também pela forma como o conhecimento e a informação pública são administrados” (CHYDENIUS, 2012, p. 221).

A revisão do compilado da LAI acrescenta dois conjuntos de evidências à história do direito à informação, que poderiam fazer parte das retrospectivas sobre o início da prática dentro do campo de estudo: a criação das regras para acesso a documentos arquivados, geralmente abordada nos trabalhos da Ciência da Informação, e a discussão sobre a importância do segredo nos primeiros pensadores da política, citados nos trabalhos de Administração.

Priscila Carvalho (2014, p. 56), em dissertação sobre os arquivos da UERJ, aponta que “o acesso aos documentos sempre foi uma condição de privilégio desde a antiguidade”. Ela faz uma citação de Michel Duchein, arquivista e historiador, autor de diversas pesquisas sobre a gestão de documentos desde a antiguidade, na qual ele

---

and in order that all Our loyal subjects may be persuaded of the honourable conduct of their delegates during the sessions of Parliament, it is therefore freely permitted to print all the minutes and votes of the estates in the aforesaid manner, which shall also apply to all matters submitted to the plena by the Joint Security Committee as well as those gracious bills that We Ourselves lay before the Estates of the Realm which do not contain anything that should be kept secret” (HIS MAJESTY..., 2006, p. 10-15).

<sup>61</sup> Hoje em dia, o texto “*The National Profit*”, no qual Chydenius defendia o livre comércio no Reino da Suécia, é reconhecido como um predecessor de Adam Smith. “A Riqueza das Nações”, por sinal, seria lançado 11 anos depois da principal obra do clérigo finlandês, apresentada em 1765 ao Congresso – ambas baseadas na competitividade como reguladora das relações comerciais.



vincula o acesso à democracia ateniense, “[quando] o tribunal podia requerer que fosse buscado em documentos oficiais de arquivo a sua reivindicação” (DUCHEIN apud CARVALHO, 2014, p. 57). Este registro, que carece de detalhamento complementar, pode retroceder a trajetória do direito à informação ao século IV a.C. - num exercício muito semelhante ao de Keane, cujo olhar treinado para evidências de compartilhamento do poder retroagiu para o marco mais antigo e de lá para frente, buscando ser prospectivo na sumarização das ocorrências semelhantes. Não é objetivo desta tese, que explora o assunto para criticar o consenso do campo de estudos, realizar essa agenda de pesquisa - apenas contribuir, por ora, para sua futura realização.

Em outra dissertação, Wáquila Mesquita (2015) inclui no rol de eventos relacionados à LAI, a Magna Carta, de 1215, assinada pelo rei João da Inglaterra. Com o documento, ele abdicou de poderes absolutos e concordou em justificar suas ações perante um conselho. “Cita-se aqui esse documento como marco histórico para o acesso à informação porque ele submeteu o rei ao escrutínio público, forçando o monarca a prestar contas, informar a um Conselho sobre suas ações”, expõe a pesquisadora (MESQUITA, 2015, p. 18). Nessa lógica, boa parte das evidências de Keane para a democracia poderiam ser emprestadas para a história da LAI.

Outro marco, citado por Carvalho (2014), seria a criação do Arquivo Nacional na França, durante a revolução de 1789, e a Lei de 7 Messidor, ano II, equivalente a 1794, que abria aos cidadãos o direito de consulta a quaisquer documentos recolhidos a arquivos públicos. Este acontecimento, amplamente citado nas Ciências da Informação, está praticamente ausente da literatura mais especializada em LAIs - entre os países pioneiros da LAI, a lei francesa é de 1978 e é considerada fraca pelo *rating* RTI, com apenas 64 pontos. Para Josemar Henrique de Melo, a institucionalização da gestão documental na Revolução Francesa foi mais importante que a LAI sueca, pois “disseminou em outros países a formação de arquivos nacionais e o acesso aos documentos administrativos públicos” (MELO apud SILVA, 2016, p. 35).

A outra trilha de eventos pouco relacionados objetivamente com as LAIs, mas que aparecem em dissertações e teses no momento da revisão teórica, é a discussão sobre a cultura do segredo. O assunto é abordado por Carmem Lúcia Batista (2012),

que além de citar os marcos da Ciência da Informação, acrescenta a eles o processo de estruturação da doutrina dos bens públicos, pelo qual a posse dos documentos deixou de ser atribuição legal do monarca da ocasião para ser propriedade do Estado, progressivamente visto como pessoa jurídica (BATISTA, 2012, p. 206).

No tópico do segredismo, prepondera mais uma história das ideias que uma sucessão de fatos delimitados. A síntese mais bem colocada dentro do campo de estudos do direito à informação é a formulada por Jesús Rodríguez Zepeda (2004), que busca as raízes desse “modo de governar” em Platão (427 a.C-347 a.C), já que na República o privilégio de conhecer a verdade era “a chave da sabedoria política” (ZEPEDA, 2004, p. 13). Ele segue por Aristóteles (348 a.C-322 a.C) e Tácito (55-120), a quem atribui o cunho da expressão *arcana imperii* - segredos do poder, numa tradução adaptada do latim - que designa a posse de informação estratégica para a dominação política. Isto teria mudado de conotação no século 16, quando Francesco Guicciardini (1483-1540) e Nicolau Maquiavel (1469-1527) formulam haver uma “razão de Estado” distinta e superior à “razão moral”, reforçando o afastamento da população dos governantes (ZEPEDA, 2004, p. 20), portanto elevando a potência da instrumentalização dos *arcana imperii*.

Depois, em Thomas Hobbes (1588-1679), a razão de Estado, que justifica o controle da informação estratégica, passa a ser encarada como necessária à manutenção da ordem social, “pois o poder político tem interesses próprios, distintos e as vezes contrários aos dos cidadãos” (ZEPEDA, 2004, p. 23). Isto seria criticado pelo liberalismo, com John Locke (1632-1704) como referência, pois no âmbito dos debates sobre propriedade, tutela dos direitos fundamentais e distinção entre público e privado, a escola de pensamento “introduz a novidade que não existem verdades de Estado, logo também não existem segredos que devam ser preservados da vista e do interesse dos cidadãos” (ZEPEDA, 2004, p. 31).

A mudança seguinte, Zepeda atribui a Emmanuel Kant (1724-1804), por força do princípio da publicidade - que diz serem injustas todas as ações que afetem direitos de outrem cuja fundamentação não possa ser tornada pública. O autor registra a fragilidade do princípio da publicidade *per si*, pois tornar público algo injusto só invalida o ato se houver como a população demover o autor da sua intenção (ZEPEDA, 2004, p. 41).

Por último, ele cita Norberto Bobbio (1909-2004), cuja ideia de “poderes invisíveis”<sup>62</sup> aponta ainda haver, nas democracias recentes, espaço para influência econômica, apreensão de dados sem consentimento da população, espionagem e contra-espionagem - mas que a virtude dos governos hoje é manter essas situações como exceção, nunca como regra (ZEPEDA, 2004, p. 45).

Este itinerário feito por Zepeda, citando Maquiavel-Kant-Bobbio nas versões resumidas, e que ocasionalmente incluiu Habermas e Arendt nas citações feitas à cultura do segredo no compilado da BDTD, é fartamente usado nas dissertações e teses analisadas como forma de conceituar a transparência construindo-a contra o segredo, como se os substantivos funcionassem como faces opostas de uma mesma moeda. Em Keane (2010), a prospecção da democracia passou pela história do conceito, mas o forte da obra é o registro das extensões práticas disto - a organização dos cidadãos nas cidades medievais, o mandato do pároco servindo de padrão para a democracia representativa, a desobediência civil dos religiosos protestantes, etc. Uma genealogia do direito à informação, à luz do controle social, precisaria parear a conquista do acesso aos documentos às metamorfoses no pensamento que acompanharam esse processo. Sem isto, a primeira LAI seguirá fadada ao exotismo.

No Diagrama 4, disposto a seguir, tentou-se aproximar os tópicos até aqui discutidos e outros que surgirão até o final do capítulo para evidenciar como o consenso formado ao redor de poucos marcos temporais reduz a complexidade do direito à informação como fenômeno social.

Na porção inferior, há a sistematização do que se convencionou chamar, nesta tese, de “pontos cegos”. Enquanto um automóvel se desloca, há espaços ao redor do veículo que o motorista, pelos retrovisores, não enxerga a não ser que busque ativamente por eles. Estes são os pontos cegos, popularmente culpados por colisões entre carros e motocicletas. Utilizar esta imagem no artigo é para ilustrar os riscos de se avançar na interpretação do direito de acesso à informação sem consolidar áreas críticas da trajetória das LAIs na sociedade. Aqui, os itens, de forma geral, são

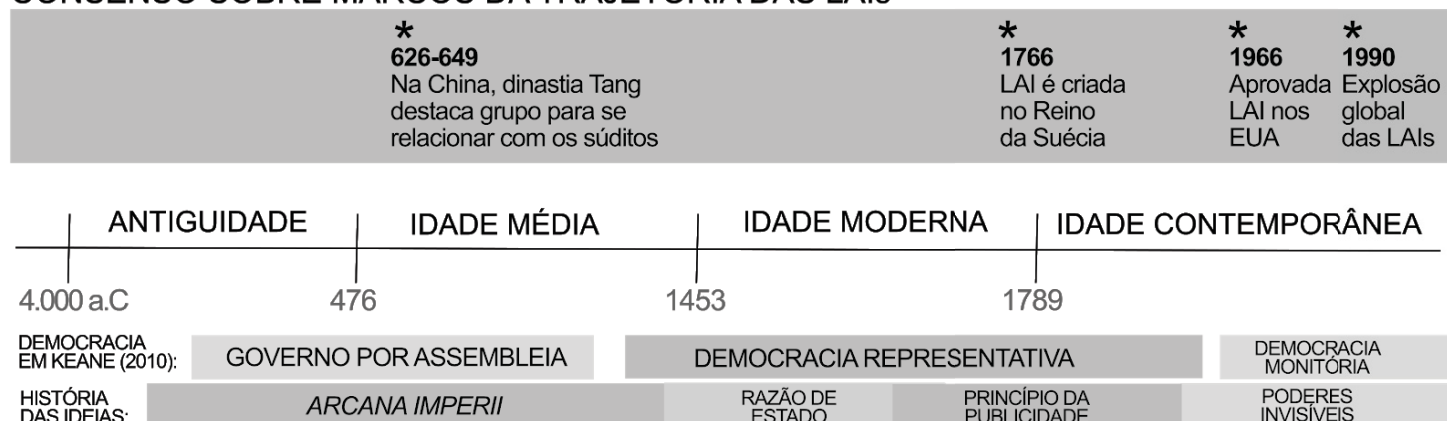
---

<sup>62</sup> Exemplificando: “O princípio da publicidade das ações de quem detém um poder público (‘público’ aqui no sentido de ‘político’) contrapõe-se à teoria dos *arcana imperii*, dominante na época do poder absoluto. Segundo esta teoria, o poder do príncipe é tão mais eficaz, e, portanto mais condizente com seu objetivo, quanto mais oculto está dos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança de Deus, invisível” (BOBBIO, 1987, p. 29).

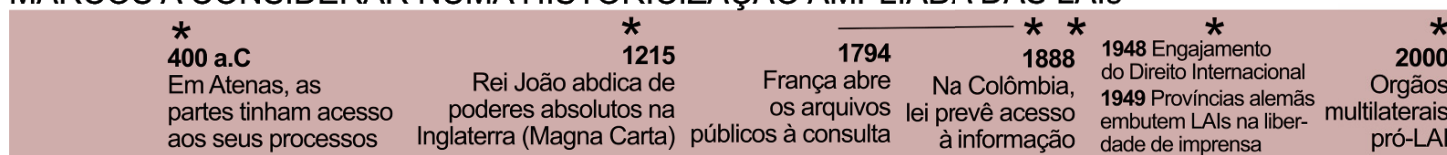
propostas de futuras agendas de pesquisa. Mais adiante, quando se analisa a hipótese da norma brasileira ter sido afetada em seu código técnico pela trajetória que percorreu, esses achados são apropriados na análise.

## DIAGRAMA 4: PONTOS CEGOS NA TRADIÇÃO RECENTE

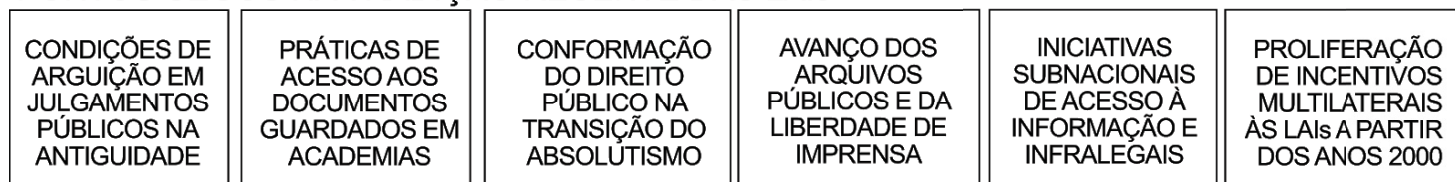
### CONSENSO SOBRE MARCOS DA TRAJETÓRIA DAS LAIs



### MARCOS A CONSIDERAR NUMA HISTORICIZAÇÃO AMPLIADA DAS LAIs



### PONTOS CEGOS NA TRADIÇÃO RECENTE DAS LAIs



O contexto que isto dá permite informar melhores problemas de pesquisa orientados sociologicamente, por exemplo, sobre a cultura do segredo em 1787, quando foi redigida a Constituição Federal dos EUA. A comparação é importante, pois foram os Estados Unidos o próximo país do planeta, depois da Suécia, a adotar uma LAI - isso ocorreria, a bem da cronologia, bastante tempo depois, como será visto, em 1966, caracterizando quase 200 anos de uma suposta hibernação do direito de acesso à informação no mundo.

Eles deliberaram em segredo rigoroso. Concordeu-se que as atas da convenção não podiam ser impressas, publicadas ou comunicadas sem licença, um ponto que James Madison abordou numa carta a Thomas

Jefferson, em Paris, uma semana após a convenção ter aberto reiterando que nem ‘mesmo uma comunicação confidencial’ sobre os tópicos e votos fora permitida pelas próprias regras da Convenção. Vários álibis foram dados para o segredo. Alguns (como George Mason) observaram que os delegados eram agentes livres e por esse motivo tinham o direito de mudar suas opiniões, o que não aconteceria (ou seria menos provável de acontecer) se fosse mantidos registros escritos e publicamente disponíveis. Outros se preocuparam que os inimigos da Convenção se aproveitariam de relatos circulando livremente sobre as deliberações constitucionais. A liberdade republicana requeria disciplina de ferro. Também houve profundos preconceitos contra o envolvimento popular no processo de decisão, especialmente o medo de ‘paixões sobretudo inimagináveis à ordem e à concórdia’, como James Madison e Alexander Hamilton advertiram num artigo de jornal. (...) O efeito combinado desses vários argumentos foi o de chegar logo à conclusão que ‘o povo’ teria sua vez para ser informado e para falar em voz alta mais tarde, durante o processo de ratificação que se seguiria. (...) A imprensa precisava ficar longe da difícil empreitada de redigir uma Constituição para quatro milhões de pessoas (KEANE, 2010, p. 271-272).

Há bastante alarde a respeito do que seria um protagonismo dos EUA no movimento internacional pelo direito de acesso à informação - uma opinião superestimada, já que ignora o papel dos organismos multilaterais na difusão deste tipo de lei (YOUM; MENDEL, 2018). A norma estadunidense chega a ser chamada de “marco” por dirigentes da Fundação Chydenius, no prefácio da obra que homenageia o clérigo finlandês, mas sua pontuação no rating RTI dá aos EUA apenas a 69ª posição entre os países, com 83 pontos (55%).<sup>63</sup>

No ano de 2006, foi lançado nos Estados Unidos um livro chamado “Tarjado: sigilo governamental na Era da Informação”, escrito por Alasdair Roberts. Na obra ele trata do avanço do direito de acesso à informação no país. Recordando a reunião sigilosa na qual elaboraram sua lei máxima, é de se perguntar o que teria mudado nos EUA desde 1787, quando a Constituição Federal foi propositalmente escrita em segredo? Este é mais um ponto cego na historicização das LAIs.

Roberts (2006) identifica no livro que na década de 1930 os cidadãos dos EUA

---

<sup>63</sup> Na sua dissertação, Ramiro Sales (2013, p. 88) encampa essa visão dos EUA como referencial, dizendo que o país é o “marco moderno do acesso à informação”. Ele faz isso a partir do trabalho de Thomas Blanton, publicado pela Fundação Chydenius. Diz ele, relacionando burocratização e acesso à informação: “assim, Blanton (2006, p. 84) conclui que, vista historicamente, a tendência de se reconhecer o direito à informação é o resultado de um processo secular de racionalização da burocracia do governo, ou, colocado de outra forma, uma forma de contrabalançar a ascensão da Administração Estatal. Esse movimento começou nos EUA, onde se verifica a relação entre o crescimento da burocracia americana e o acesso à informação. Nos Estados Unidos, a fundação de uma burocracia substancial, com o estabelecimento do governo federal no início do século XX, foi necessária, embora não suficiente, para o estabelecimento do direito de acesso à informação através do FOIA (*Freedom of Information Act*).”

viram diversas tentativas do governo federal para aumentar seu poder sobre os gastos públicos e regulamentações da sociedade. Isso começou após a quebra da Bolsa de Valores em 1929, que colocou o país em grande depressão econômica.<sup>64</sup> Eram medidas que enfraqueciam o Congresso e empoderavam a burocracia estatal, à frente das políticas públicas. Em 1947, uma norma foi elaborada para obrigar os entes públicos a divulgarem informação básica sobre suas operações, mas sem a previsão que todos os documentos seriam públicos (ROBERTS, 2006, p. 13). Para o autor, esse regramento - APA, sigla para *Administrative Procedure Act* - foi o embrião da LAI norte americana.

O pesquisador relata que os esforços para ampliar a APA contaram com o trabalho de Harold Cross, advogado do jornal *New York Herald Tribune*. Em 1950, ele dirigia a *American Society of Newspapers Editors*, e após ampla pesquisa nas unidades da federação estadunidense, publicou, em 1953, o livro “O povo tem Direito a Saber” - considerada no país a “bíblia” do direito à informação (CUIILLIER, 2016, p. 434). Ali está o embrião, em outra tradução da hoje difundida expressão *right to know*, de uma lei que garantisse o direito à informação.

À semelhança do Reino da Suécia, foi preciso uma reacomodação das forças políticas e somente quando o Congresso dos EUA passou dos republicanos aos democratas é que normas de reforço à transparência pública tiveram sua tramitação facilitadas. “Nos anos 1960, um número crescente de grupos de defesa do meio ambiente e dos consumidores passaram a requisitar o direito à informação, para escrutinar agências federais que eles julgavam terem sido cooptadas pela indústria”, completa Roberts (2006, p. 13-14).

O papel de Harold Cross no direito ao acesso à informação nos EUA passou por uma revisão recente, elaborada por David Cuillier (2016). Ele concorda que a APA é um marco temporal importante, mas ressalta que ela também serviu para cercear acesso a informações públicas, pois a política de sigilo que reinou durante a 2ª

---

<sup>64</sup> Período iniciado em 1929, quando uma queda na produção industrial foi sucedida pela quebra da Bolsa de Valores do país, gerando enorme recessão nos EUA. Roberts refere-se às medidas para combater essa crise de proporções mundiais, agrupadas no *New Deal* implementado pelo então presidente Franklin Delano Roosevelt: investimento maciço em obras públicas (usinas, pontes, hospitais, aeroportos), redução da jornada de trabalho, criação do salário-mínimo e destruição do excedente na agricultura, para conter queda nos preços, e posterior ingerência estatal da produção, por exemplo.



Guerra Mundial não esfriou nos anos posteriores ao conflito, visto que “os temores anti comunistas continuaram abastecendo medidas de Segurança Nacional” (CUIILLIER, 2016, p. 440). Foi a pesquisa de casos concretos, feita por Cross, que imprimiu o tom da legislação aprovada no país. Depois a norma - FOIA, na sigla em inglês para *Freedom of Information Act* - seria revista pelo Congresso, inclusive em decorrência do escândalo *Watergate* (ARCHIBALD, 1979; SCHUDSON, 2015; POZEN, 2017).<sup>65</sup>

A diferença da LAI norte americana para a sueca, diz Roberts, é que ela previa acesso generalizado aos documentos produzidos dentro da administração, numa escala maior do que a prevista na primeira lei de acesso à informação. Criou-se o pressuposto, diz o pesquisador, que todo os documentos deviam ser publicizáveis e que haveria mecanismos administrativos para viabilizar a disponibilização dessas peças. Roberts (2006, p. 15) arrisca o argumento que durante 20 anos, até que outros países se interessarem por replicar a LAI, o direito de acesso à informação foi um “luxo de países ricos”. A mudança, opina ele, a partir de 1989, viria com o fim de regimes autoritários pelo mundo - avivando o interesse por dados da Guerra Fria e de agências secretas que atuaram na repressão.

Contudo a opinião de Roberts sobre a expansão das LAIs, considerando o papel da riqueza das nações para a adoção da norma, é refutada por John Ackerman e Irma Sandoval-Ballesteros. Ao compararem quem possuía LAIs em 2006, os pesquisadores não verificaram correlação entre desenvolvimento econômico e social com a aparição desse tipo de norma, afirmando que (i) há países ricos que adotaram leis de acesso à informação “fracas” e tardiamente; e que há (ii) países pobres, com normas avançadas, cuja realidade não foi modificada pela chance de o cidadão demandar informações dos governantes (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS,

---

<sup>65</sup> São famosas as histórias de autoridades adotando posturas dúbias em relação às LAIs, como o ex-primeiro ministro do Reino Unido, Tony Blair, que abre sua autobiografia amaldiçoando ter aprovado este tipo de norma, pela dor de cabeça que isso lhe causou (CRUZ, 2018, p. 14). No caso dos EUA, pesquisadores registraram o contrassenso. Por exemplo: “em que pese o Foia ser um marco que serve como parâmetro para inúmeros países, vale destacar que essa Lei foi aprovada apesar da contrariedade do então presidente americano Lyndon Johnson e das manifestações, nesse mesmo sentido, das 27 agências e departamentos federais à época da tramitação da Lei no Congresso americano. Antes de sua aprovação, o Departamento de Justiça americano acreditava que os pedidos de acesso gerariam um sério problema para todas as agências americanas” (CINTRA, 2016, p. 36). O mesmo Johnson, após a aprovação, disse que “[assinava] este ato com um profundo sentimento de orgulho pelo fato de os Estados Unidos ser uma sociedade aberta, na qual o direito das pessoas em se informarem é estimado e protegido” (CALLAMARD apud MENEZES, 2014, p.40).



2006, p. 115-116). Eles chegam nestas conclusões trabalhando com duas questões de pesquisa, que são o “surgimento dos Estados administrativos” e que a norma reduz o déficit de informação dos cidadãos ante os governos (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006, p. 91-92).

Dito isto, os EUA são um país rico com uma LAI fraca, mas que mantém seu papel de referência no campo de estudo apesar destas condicionantes. Uma revisão da trajetória e da prática concreta nos EUA, por esse prisma diferenciado, ajudaria na compreensão deste fenômeno e de como o controle social emerge no cerne de uma democracia consolidada mundialmente. Em português, há uma revisão em Cintra (2016) sobre a demorada institucionalização do Foia nos EUA, apoiada em ações vencidas na Suprema Corte na década de 1980 e em normas complementares, expedidas pelos ex-presidentes Bill Clinton em 1995 e Barack Obama em 2009 - as ordens executivas 12,95823 e 13,52625 respectivamente.

Nesta tese, adotou-se a posição da RTI, para quem a LAI colombiana foi criada em 1985, mas há diversas referências ao país latino-americano como sendo o segundo do mundo a regulamentar o acesso à informação, em 1888.<sup>66</sup> Neste ano, o país teria adotado o Código de Políticas e Organização Municipal dando acesso aos documentos governamentais que não fossem negados por qualquer outra lei (LAMBLE, 2002, p.5). A datação aparece em diversos manuais, mas não é explicada em mais detalhe - inclusive em autores internacionais:

Por mais de cem anos, a Suécia e curiosamente a Colômbia foram os únicos países a adotar o direito de acesso à informação em um princípio legal. Somente após a Segunda Guerra Mundial, com a criação das Nações Unidas e das normas internacionais sobre direitos humanos que o direito à informação começou a se

---

<sup>66</sup> Para uma análise comparada das LAIs do Brasil e da Colômbia, ver Ferreira, Mazzei e Geraige Neto (2013). Os autores possuem uma visão positiva sobre o país vizinho, ao qual atribuem uma arraigada cultura de transparência no serviço público, enquanto não ocorreria o mesmo aqui: “em razão da Colômbia ter sido o primeiro país da América do Sul a legislar sobre o assunto, tem-se que a cultura de transparência se mostra muito arraigada no seio de sua sociedade civil, com a existência de veículos de mídia independentes e diversas organizações não governamentais e associações sem vínculo político engajadas na promoção da publicidade dos atos e documento públicos, comportamento este que também influencia de certo modo a atuação dos servidores públicos colombianos, principalmente no sentido de estabelecer a obrigação de publicidade dos atos administrativos na condição de prestação de contas aos cidadãos, caracterizado um verdadeiro “*accountability social*”. (...) Falta ainda, no Brasil, um sentimento de responsabilidade coletiva da sociedade civil no que tange à fiscalização dos atos da Administração Pública em geral” (FERREIRA; MAZZEI; GERAIGE NETO, 2011, p. 192).

espalhar e outros países começaram a promulgar leis abrangentes de acesso a documentos e informações (BANISAR, 2006, p. 18).

O único registro compreensivo do que ocorreu na Colômbia consta em Linhares (2011, p. 24), onde ele relata a conjuntura política do país, que, na mesma década, aprovou legislação restringindo a liberdade de imprensa e abrindo o acesso à informação - num cenário particular, que é distinto do da Suécia, onde as duas medidas andaram juntas, e dos EUA, nos quais a imprensa desempenhou papel importante na aprovação da LAI. Linhares destaca que a constituição colombiana permaneceu em vigor até 1999. A RTI, contudo, considera a vigência da lei 57/1985.

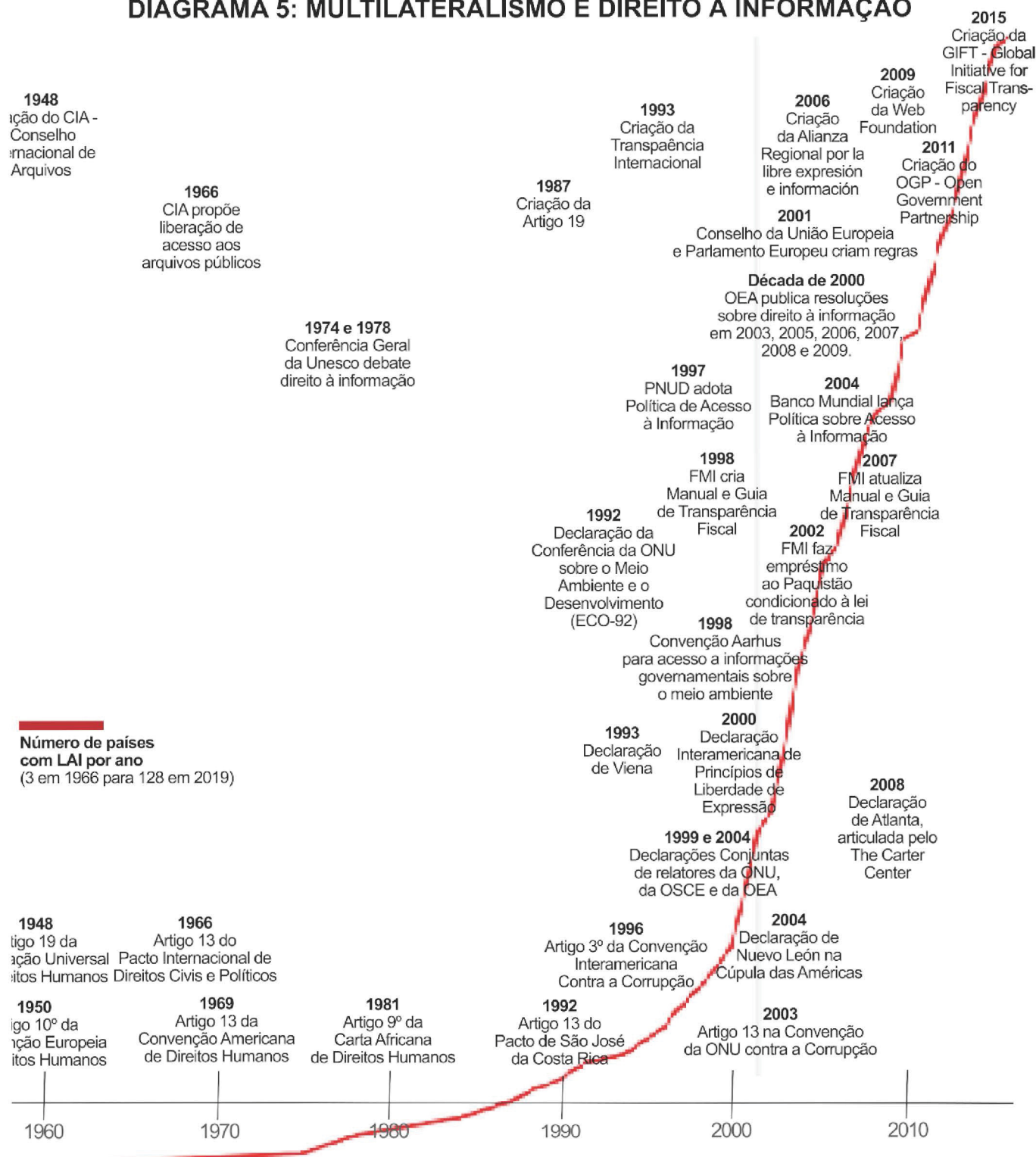
Outra ocorrência que mostra a insuficiência histórica da tradição recente aparece em Sellander (1991), pois, segundo o autor, em 1949 as províncias da Baviera e do Hesse, na Alemanha, tinham normas que obrigavam as autoridades a prestarem informações aos jornalistas quando fossem demandadas. Há também quase nenhuma referência à criação do Conselho Internacional de Arquivos (CIA), em 1948, e o acúmulo de discussões nesse órgão para que, em 1966, como relata Facchin (2014, p. 25), num congresso extraordinário realizado nos EUA, o CIA passasse a defender abertamente a “liberalização do acesso aos arquivos”.<sup>67</sup>

Retomando, há (i) um ponto cego no direito de acesso a documentos desde a Antiguidade; (ii) outro nas práticas do acesso aos documentos das academias da época; (iii) um terceiro na conformação do direito público, quando o Estado é separado da figura do monarca; (iv) depois, no avanço da liberdade de imprensa e dos arquivos públicos; (v) chegando a normas subnacionais e infralegais anteriores às LAIs propriamente ditas; e (vi) à proliferação de incentivos multilaterais às LAIs a partir dos anos 2000, como veremos a seguir. Em paralelo aos eventos, há que se considerar a história das ideias associadas à abertura do poder ao escrutínio popular.

---

<sup>67</sup> Prossegue a autora, infelizmente sem detalhar as medidas e fontes: “O CIA e a Unesco consagraram uma forte parceria; em 1971, publicaram em conjunto trabalhos sobre legislação de acesso aos arquivos, como forma de divulgar o tema para diversos países, iniciando um vasto cronograma, em que o acesso era tema central de discussões. A trajetória histórica das ações internacionais sobre o acervo arquivístico envolve várias questões como: a preocupação com a preservação da memória, e ações públicas para promover o acesso à informação documental do acervo militar, sigiloso e governamental, entre outros, que constituem muito mais que um arquivo administrativo, compõe a história de um país e, nelas, as ações envolvendo governo e população direta ou indiretamente em seus atos.” (FACCHIN, 2014, p. 25)

## DIAGRAMA 5: MULTILATERALISMO E DIREITO À INFORMAÇÃO



Para Snell e Xiao (2007), a expansão das LAIs a partir de 1990 ocorreu graças à combinação de três fatores: (i) a globalização requer integração de bancos de dados, (ii) os direitos humanos surgiram como tema na formação da agenda pública internacional, assim como (iii) o combate à corrupção se tornou um tema da agenda pública. A princípio, foi esse caldo de cultura que sensibilizou organismos multilaterais para o tópico do direito de acesso à informação. O raciocínio é um bom ponto de partida, ao combinar fatores externos às nações com uma hipótese endógena, que são os direitos humanos, amparados no avanço do direito internacional.

Há autores que atribuem não aos EUA, mas à inserção do direito à informação no artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) como sendo o ponto de partida para a virada de mentalidade que resultou na explosão global das LAIs. Por exemplo, para Côrtes (1996, p. 62), depois da 2ª Guerra Mundial, o mundo “assistirá a uma mudança no conceito de acesso aos arquivos públicos, pois a inclusão do direito à informação na Declaração proporcionará uma abertura dos arquivos para todos os cidadãos, e não mais apenas para historiadores”.<sup>68</sup> Mas como é visto no diagrama anterior, o multilateralismo não parou em 1948. Só no âmbito das assembleias internacionais, ele continuou na Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950), no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), na Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), na Carta Africana dos Direitos Humanos (1981). É citado na Convenção da Nações Unidas contra a Corrupção (2003) e na Política do Banco Mundial sobre o Acesso à Informação (2004).

Merece especial atenção a transição da década de 1980 para a de 1990, quando houve a criação da organização não-governamental Artigo 19,<sup>69</sup> em 1987, e a realização do Pacto de São José da Costa Rica e da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ambas em 1992, com artigos tratando diretamente do acesso à informação. Em 1993, é criada a Transparência

---

<sup>68</sup> Num entendimento bastante próximo ao da pesquisadora, Jardim, Silva e Nharreluga (2009) apontam que é após a 2ª Guerra Mundial que surgem ações no sentido de cristalizar uma “política da informação”. Na década de 1970, citam iniciativas da Unesco para formar um Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica (Unisist).

<sup>69</sup> Cujo nome é uma referência óbvia a este item da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, que diz que todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser molestado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão. Criada em 1987, em Londres, a Artigo 19 hoje tem escritórios em nove países - no Brasil, desde 2007. Sua atuação em si é um objeto de estudo por ser abordado para uma análise sociológica mais aprofundada sobre a difusão das LAIs.

Internacional, outro vetor de promoção das LAIs, numa dinâmica de apoio à *accountability* nos governos.

Há, na literatura, referências dispersas ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial condicionando a aprovação de financiamentos à existência de normas de acesso à informação e a grupos da sociedade civil reivindicando a novidade como forma de combate à desigualdade e à corrupção (SNELL; XIAO, 2007; MALIN, 2012). Ou que os países do Leste Europeu deveriam aprovar LAIs para ingressar na União Europeia (LEMIEUX; TRAPNELL, 2016, p. 14-16). Na sua dissertação, Vanessa Amaral (2014, p. 25) cita que, após a Eco-92, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento “adotaram tais políticas” - sem detalhar como se deram esses processos.

Em 2014, o Banco Mundial financiou uma série de trabalhos sobre o direito de acesso à informação, em geral de caráter procedimental, tratando de como impulsionar a adoção deste tipo de norma pelos países. A exceção neste conjunto de publicações é o trabalho de Toby Mendel (2014), na qual o pesquisador, que é uma referência no direito comparado aplicado às LAIs, faz um breve histórico da difusão destas leis, reconhecendo o papel dos organismos multilaterais e das organizações não-governamentais neste processo. Ele colocou a norma num pacote de tendências globais que inclui a proteção institucional aos *whistleblowers* e seus vazamentos de informação, o acesso às bases de dados governamentais e a divulgação das declarações de bens de servidores públicos como controle à corrupção.

A coincidência de propósitos entre organismos financeiros multilaterais, Cortes Internacionais e organizações não-governamentais é muito pouco problematizada nos escritos contemporâneos sobre o direito de acesso à informação. Na sua tese, Cunha Filho (2019) mobilizou o caso da Índia para discutir esta variável:

Sharma afirma que, apesar de muitas vezes serem construídas narrativas locais ou nacionais da elaboração de Leis de Informação, muitas delas possuem um componente transnacional que não pode ser ignorado. Para a autora, na Índia esse componente teve peso relevante na aprovação e implementação da LAI, que serviu como um instrumento internacional de governança construído de acordo com parâmetros neoliberais. O resultado foi uma lei procedimentalista e formalista que impede mudanças substanciais nas relações de poder entre representantes e cidadãos

e paradoxalmente reforça a opacidade estatal, pois “a ênfase neoliberal na transparência formal burocratiza e juridifica os trabalhos” de Leis de Acesso. (CUNHA FILHO, 2019, p. 155)

Ao lado dos outros pontos cegos desta recente tradição acadêmica, essas situações acabam minoradas ante a associação da Lei de Acesso à Informação às democracias ocidentais - em vez de servirem para problematizá-la nas suas bases sociológicas.

O jeito como as histórias se encadeiam vai formando um mosaico de pessoas e instituições cujos atos isoladamente não foram executados com a intenção de alavancar os indivíduos a uma nova forma de administração pública, mais aberta à população. Mas fizeram parte disso, querendo ou não, de um processo não planejado e de longo prazo de governamentalidade - como diria Norbert Elias (1994), ao abordar a sociedade dos indivíduos. A alternativa para repensar o olhar sobre o direito à informação pode estar justamente na mudança da epistemologia que informa a interpretação dos fatos - encarando-os no conjunto da sua trajetória, como Keane (2010) fez com a ideia de democracia.

Até porque a forma de mencionar o direito à informação foi uma construção demorada. Na sua dissertação, em 2014, Laila Figueiredo di Pietro descreve o que teria sido o início dessa trajetória, em 1985:

O acesso à informação é um direito humano que foi afirmado pela comissão de direitos humanos da ONU a partir do jurista francês Louis Joinet, em 1985. Em seu relatório, Joinet apontou a responsabilidade dos indivíduos em lembrar seu passado a fim de evitar a recorrência das violações dos direitos humanos e dos governos em fornecer as informações solicitadas. O relatório proclamava o direito inalienável à verdade e o dever de recordar. (...) O relatório de Joinet, que trabalhava desde 1991 com a luta contra a impunidade das violações dos direitos humanos, foi apresentado à Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção das Minorias. Em 1997 Joinet apresentou sua versão revisada para, finalmente, em abril de 1998 levá-lo à Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. (DI PIETRO, 2014, p. 25)

A conclusão dessa trajetória, com o primeiro detalhamento em âmbito internacional do direito à informação, informa Mendel (2009), data de novembro de 1999, quando se reuniram para uma Declaração Conjunta o relator especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão, o representante da OSCE para Liberdade



da Mídia e o relator especial da OEA sobre Liberdade de Expressão. A ONG Artigo 19 participou do encontro, no qual foi adotado o seguinte texto (MENDEL, 2009, p. 9):

Implícito à liberdade de expressão está o direito das pessoas de acesso aberto à informação e a saber o que os governos estão fazendo em seu nome, sem o qual a verdade definharia e a participação do povo no governo permaneceria fragmentada.

Em 2004, ao elaborarem nova Declaração Conjunta, os relatores adotaram a seguinte definição (MENDEL, 2009, p. 9):

O direito de acesso à informação em posse de autoridades públicas constitui um direito humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente (leis de liberdade de informação, por exemplo) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível e está sujeita a um sistema estrito de exceções.

O conjunto das LAIs pelo mundo hoje adota definições parecidas a esta. Como Mendel (2009) explica no livro “Liberdade de informação: um estudo de direito comparado”, a padronização não ocorre à toa, em decorrência justamente dos vários atores internacionais trabalhando na difusão do direito.

Em geral, são adotadas práticas sistematizadas pela Artigo 19, que ele resumiu em nove princípios: (i) a legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação; (ii) os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais; (iii) os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo; (iv) as exceções devem ser claras e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”; (v) os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa; (vi) as pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos; (vii) as reuniões dos órgãos públicos devem ser abertas ao público; (viii) as leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas; e (ix) os indivíduos que trazem à público informações sobre atos ilícitos - os denunciadores - precisam ser protegidos (MENDEL, 2009, p. 32-42).



Para o estudo das LAIs, esta parte da tese indica haver insuficiências históricas significativas na forma como o direito à informação é compreendido hoje - e aponta esses pontos cegos, sumarizados a partir dos achados da revisão do compilado da BDTD e da bibliografia tradicional, para ser aprofundado em novas pesquisas. Na tese, ele serve para mostrar como o direito à informação pode ser problematizado como uma prática com raízes tão distantes quanto a democracia ateniense, sofrendo mutações na sua forma e conteúdo ao longo dos anos, dadas as circunstâncias políticas da ocasião. Isto conecta a reflexão do objeto da tese ao controle social como prática de longa duração, que desemboca na noção de democracia monitória. Também antecipa parte das tensões gerais que serão analisadas a seguir no caso específico do Brasil. Trabalha-se com a hipótese que a LAI, aqui, foi marcada no seu desenho normativo - ou código técnico - pelas circunstâncias políticas da sua concepção.

## 2.5 INSTRUMENTALIZAÇÃO DA LAI NO BRASIL

De 2012 para cá, desde que entrou em vigor, a Lei de Acesso à Informação tem sido apresentada como uma conquista da sociedade brasileira. Mais recentemente, em 2020, após um período de inatividade, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas foi reanimado para defender a LAI de “ameaças” (ESTARQUE, 2020). Na entrevista ao blog do Centro *Knight* para o Jornalismo nas Américas, ligado à Universidade do Texas em Austin (EUA), a jornalista Marina Atoji, coordenadora do Fórum, relatou que se após a aprovação da LAI o esforço da coalizão era exigir o cumprimento da norma, agora passou a ser evitar retrocessos.<sup>70</sup>

Já foram apresentadas críticas à LAI do Brasil, em especial no Capítulo 1, que apontam como a norma é tecnicamente inferior àquilo que ela poderia ter se tornado dadas as condições objetivas da sua criação - no mínimo, ser tão possante quanto a melhor existente até então, já que os responsáveis pela sua criação tinham

---

<sup>70</sup> Segundo levantamento do jornal Folha de São Paulo (LOPES; ONOFRE, 2020), de 2019 a junho de 2020, a gestão Jair Bolsonaro tentou 13 vezes diminuir a transparência do governo federal. Três delas estão relacionadas à LAI: a ampliação de quem poderia decretar sigilo a documentos públicos e a suspensão dos prazos para resposta durante a pandemia do novo coronavírus, suspensas pelo STF, e a mudança de entendimento, contra a trajetória da CGU no assunto, que agora proíbe o acesso aos pareceres jurídicos utilizados para subsidiar sanções e vetos presidenciais.

conhecimento explícito do exemplo positivo do México, por exemplo. Ou seja, por mais intencionalidade democrática que tenha havido, no momento de passagem disto para a performance ela foi ressignificada em um artefato de potência controlada.

Se há o que aprimorar na LAI, qual a razão de se debater hoje eventuais retrocessos quando o assunto permanente poderia ser o de promover aperfeiçoamentos no desenho normativo do direito de acesso à informação? Houve um pacto de acomodação dos atores sociais em torno da norma existente? Para problematizar essas questões, que encerram o Capítulo 2 desta tese, novamente buscou-se respostas no compilado de 159 dissertações e teses da BDTD. Destes trabalhos, 18 forneceram um amplo conjunto de marcos temporais relacionados ao direito à informação no Brasil - e serão sistematizados adiante.

Por ora, é importante ter em mente que, entre os especialistas, a lei federal 12.527/2011 é comumente vista como um divisor de águas, quando não é descrita como uma espécie de Big Bang do acesso a documentos públicos no Brasil. A despeito dos méritos da norma, e conectando a reflexão aos capítulos imediatamente anteriores, entende-se nesta pesquisa que o controle social vem sendo construído no tempo e, em vias de ser reconhecido como uma hipótese interpretativa da democracia na atualidade, não pode ser descontextualizado sem que haja perda significativa de conteúdo.

O gesto crítico, portanto, não é uma tentativa de destruição da LAI - mas de desconstrução para a reconstrução, como assinalou Corcuff (2001) em citação anterior no primeiro capítulo. Para isto, é importante ter em vista que hoje a trajetória do direito à informação no Brasil é quase que um sinônimo do percurso de aprovação da LAI - e esta operação analítica implica numa redução considerável das circunstâncias que fizeram a lei ter o desenho normativo atual. O “esquecimento” do período pré-LAI, de certa forma, garante ao artefato parte da sua aura técnica, possibilitando que o pacto político firmado na sua concepção seja invisibilizado.

A aprovação da LAI geralmente é abordada em cinco atos nos trabalhos que não se ocupam de aprofundar essa trajetória - vale lembrar que no compilado da BDTD, dos 159 trabalhos, apenas 76 (47%) faziam alguma referência à história do direito à informação, e que os achados deste capítulo foram reunidos de 18 obras (11,3%). A peça em cinco atos começa com a apresentação do projeto de lei em 2003

por um deputado federal, seguido por um debate paralelo sobre o tema no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, dentro da CGU, ao qual se soma uma crescente mobilização da sociedade civil interessada de 2007 em diante. O Executivo então inicia um processo interno, que se sobrepõe às demais iniciativas e, de 2009 a 2011, usando do seu poder de agenda, aprova a medida no Congresso Nacional.<sup>71</sup>

De forma sucinta, a história do acesso à informação no Brasil é apresentada, portanto, como uma reação incremental do governo federal à demanda interna por transparência pública, na esteira da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e da Lei Capiberibe (LC 131/2009).<sup>72</sup> A questão da governança prevalece sobre a questão dos desaparecidos políticos na época do regime militar, por exemplo. Em alguns poucos casos, a regulamentação do *habeas data* (Lei 9.507/1997) é colocada nesta cronologia, como etapa que sucedeu à inclusão do direito à informação na Constituição Federal de 1988.

Seria possível, portanto, dizer, a prejuízo da complexidade dos fatos, que no Brasil o interesse legislativo explícito por uma regra geral que autorize ao cidadão obter dados do Poder Público começa nos anos 2000. Pois é em 2003 que o deputado federal Reginaldo Lopes, do PT de Minas Gerais, protocola na Câmara Federal o projeto de lei 219/2003, sugerindo a criação da norma no Brasil.<sup>73</sup> Também é o ano de criação do Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública, numa iniciativa da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), fundada em 2002, cujo membro, Fernando Rodrigues, terá participação ativa nos debates que serão travados no Congresso. Na sua pesquisa, Fabiano Angélico (2015, p. 56-57) conversou com ambos e constatou que não houve conversa prévia entre Lopes e Rodrigues, “a apresentação do projeto de lei, portanto, não teve aparentemente influência direta de lobby de setores organizados da sociedade em âmbito nacional”.

---

<sup>71</sup> Importante ator social no processo de aprovação da LAI, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, na internet, deixa na seção “Breve histórico” apenas a tramitação da lei no Congresso Nacional, por exemplo.

<sup>72</sup> A LRF estabelece um conjunto de regras para a gestão fiscal dos entes federados, incluindo medidas de prestação de contas dos gastos públicos. A Lei Capiberibe, também chamada de Lei da Transparência, prevê a divulgação em tempo real, na internet, das despesas do erário.

<sup>73</sup> Em Resende (2018), há menção ao projeto 7.168/2002, do deputado federal Cunha Bueno (PPB/SP), cujo teor seria idêntico ao de Lopes - mas que foi arquivado sem tramitar.

Do contato posterior entre esses atores sociais é que surgiram alterações ao texto original. Rememorando, é também de 2003 a LAI do México.

No ano seguinte, em 2004, é criado o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, que se reunirá 14 vezes até maio de 2012, quando a LAI passa a vigorar no Brasil, nove anos após o protocolo do projeto de lei 219/2003 - para a tese, foram consultadas as atas dos encontros. Destaque para a atuação, nessa esfera de interlocução com a sociedade civil, do representante da Transparência Brasil, Claudio Weber Abramo, quem primeiro abordou o acesso à informação dentro do colegiado.

Foi por sugestão de Abramo que o tema foi incluído no Grupo de Trabalho fundado em maio de 2005, por ocasião da segunda reunião do Conselho, e que, após exposição dele, na terceira reunião, o ministro da Controladoria Geral da União, Waldir Pires, concordou em esboçar um anteprojeto de lei que regulamentasse o inciso 33, do artigo 5º, da Constituição Federal, que trata do tema. O assunto foi abordado pela primeira vez, pelo então presidente Lula, candidato à reeleição, no dia 27 de outubro de 2006. A declaração consta em entrevista à Folha de São Paulo, então repercutida pela Abraji - uma das 18 entidades que compunham o Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas (RODRIGUES; SOARES, 2006).<sup>74</sup> Em agosto daquele ano, o grupo entregou carta ao presidente recomendando a medida. Lula disse que se reeleito faria isto em 2007, mas só ocorreu em 2009.

Dentro do Conselho, o acesso à informação foi um tema que sempre concorreu, na disputa por esforços, com a reforma política e com a criação de uma lei sobre conflito de interesses na administração pública. As atas do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção são claras em demonstrar que,

---

<sup>74</sup> Compunham o Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas as seguintes entidades: a Abong (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais), a Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo), a Abrat (Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas), a Ajufe (Associação dos Juízes Federais), a Alal (Associação Latino-Americana de Advogados Trabalhistas), a Amaribo (Amigos Associados de Ribeirão Bonito), a Anamatra (Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho), a Andi – Comunicação e Direitos, a ANJ (Associação Nacional de Jornais), a ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República), a APJ (Associação Paulista de Jornais), a Artigo 19, a Associação Contas Abertas, a Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas), o Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais, o GTNM-RJ (Grupo Tortura Nunca Mais – RJ), o Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), o Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos), o MPD (Movimento do Ministério Público Democrático), a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), o Projeto SOS Imprensa da Faculdade de Comunicação da UnB, a Renoi (Rede Nacional de Observatórios de Imprensa) e a Transparência Brasil.

conforme a crise política provocada pelo escândalo do Mensalão<sup>75</sup> se agravava, aquela instância via mais urgência na apresentação de um anteprojeto da LAI. Mesmo assim foi só em 2007, dois anos e quatro reuniões ordinárias depois que a minuta foi enviada à Casa Civil da República, então dirigida por Dilma Rousseff.

Em setembro de 2008, o ex-secretário-geral da CGU, agora nomeado ministro, Jorge Hage, diz no Conselho da Transparência que a minuta de anteprojeto da LAI está em fase final de elaboração no Executivo, que é “moderna e inovadora, que fica devendo muito pouco a dos países desenvolvidos, e mesmo da América Latina que já tem Leis de Acesso a Informação, como é o caso do México, que foi uma experiência muito importante e que orientou esse debate” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2008). Em março do ano seguinte, o texto elaborado no Executivo é trazido ao Conselho.

Dois meses depois, em maio de 2009, a Presidência da República remete o texto, elaborado por ela em reuniões coordenadas pela Casa Civil, como será debatido a seguir, para a Câmara Federal, onde ele se torna o projeto de lei 5.228/2009. Essa peça, e outras três proposições apresentadas no ínterim, são anexadas ao 219/2003. A tramitação da proposta no Congresso demorará mais dois anos, entre a apresentação de um substitutivo pelo deputado gaúcho Mendes Ribeiro Filho (PMDB), o ingresso da norma no Senado, como Projeto de Lei da Câmara (PLC) 41/2010, em maio, e o trâmite pelas comissões.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Apelido dado a um sistema de compra de votos de parlamentares no Congresso com dinheiro de propina, cuja denúncia veio à tona nos anos de 2005 e 2006, durante o trabalho da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito dos Correios. Foi a primeira grande crise política enfrentada por Lula, enquanto esteve na presidência, resultando no afastamento de José Dirceu, então ministro da Casa Civil, da articulação política do PT. No ano de 2012, ao julgar o caso, o Supremo Tribunal Federal condenou 24 das 38 pessoas denunciadas pelo Ministério Público Federal.

<sup>76</sup> Sobre isso, há uma descrição em Salgado (2015, p. 29-30): “[Mendes Ribeiro] apresentou um substitutivo, a partir da análise dos quatro projetos e das sugestões trazidas por parlamentares a pontos levantados nas audiências públicas. O novo texto (...) fundamentou-se principalmente no projeto de lei 5.228/2009, encaminhado pelo Poder Executivo, mas com aperfeiçoamentos. Uma das modificações foi a explicação do alcance da lei - Poder Executivo, Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Poder Judiciário, Ministério Público e todas as esferas da federação -, passando a incluir também as ‘entidades privadas sem fins lucrativos destinatárias de recursos públicos voltadas a realizações de ações de interesse público, no que diz respeito à transparência na aplicação desses recursos’. O relator propôs também o afastamento da possibilidade de renovação ilimitada da classificação. O substitutivo ainda vedava explicitamente a exigência de motivação do pedido de informação, incorporou ao texto os princípios e diretrizes da aplicação da Lei, impôs revisões periódicas de ofício da classificação dos documentos e estabeleceu a *vacatio legis* em 180 dias” (SALGADO, 2015, p. 29). A autora relata que após a submissão do substitutivo, e nova revisão pelos pares, quatro mudanças foram feitas, a saber: “o relator acrescentou referências à Lei de Responsabilidade Fiscal, para ressaltar que os municípios já teriam o dever de divulgar, em tempo real,

“O novo texto, segundo o deputado, fundamentou-se principalmente no Projeto de Lei 5.228/2009, encaminhado pelo Executivo, mas com aperfeiçoamentos. Uma das modificações foi a explicitação do alcance da lei – Poder Executivo, Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Poder Judiciário, Ministério Público, de todas as esferas da federação –, passando a incluir também 'entidades privadas sem fins lucrativos destinatárias de recursos públicos voltados a realizações de ações de interesse público, no que diz respeito à transparência na aplicação desses recursos'. O relator propôs também o afastamento da possibilidade de renovação ilimitada da classificação de um documento como ultrassecreto, estabelecendo 50 anos como tempo máximo desta classificação. O substitutivo ainda vedava explicitamente a exigência de motivação do pedido de informação, incorporou ao texto os princípios e diretrizes da aplicação da lei, impôs revisões periódicas de ofício da classificação dos documentos e estabeleceu a *vacatio legis* em 180 dias, prazo instituído no Projeto de Lei 219/2003” (SALGADO, 2015, p. 29).

Enquanto as comissões de Constituição e Justiça, Serviço Público e Direitos Humanos não fizeram alterações no projeto, o senador Fernando Collor de Mello, então filiado ao PTB da Paraíba, na Comissão de Relações Exteriores, praticamente reescreveu a iniciativa, cujo substitutivo proposto por ele, segundo Salgado (2015, p. 32-33), tinha doze “alterações substantivas” – dentre as quais, a retirada de prazo para respostas a recursos administrativos e a possibilidade de sigilo eterno a documentos ultrassecretos. Outras 20 emendas propunham mudanças no projeto da LAI, e um voto separado, preservando a redação elaborada pela Câmara, dos senadores Aníbal Diniz (PT-AC) e Eduardo Suplicy (PT-SP), foram protocolados.

Graças a pedido de urgência feito por líderes partidários, com protocolo do senador Romero Jucá (PMDB/RR), e aprovado em maio de 2011, a discussão foi levada ao plenário no dia 25 de outubro daquele ano, onde o PLC 41/2010 foi aprovado só com emendas de redação, sem as alterações que surgiram na Comissão de Relações Exteriores. A presidente Dilma Rousseff apresentou veto parcial à matéria, anulando três itens da norma, ainda pendentes de votação no Senado no final de 2010, e a publicação em diário oficial da LAI ocorreu no dia 18 de novembro,

---

informações sobre a execução orçamentária e financeira, com prazos diferenciados de acordo com o critério populacional. (...) o artigo 18 foi modificado para assegurar ao solicitante o direito de ser informado sobre o andamento de pedido de revisão de decisões negativas de acesso a documentos; para a classificação das informações, segundo o disposto no artigo 24, foi estabelecida a necessária observação do interesse público da informação; e, atendendo a sugestões dos deputados Fernando Gabeira, Raul Jungmann e José Genoíno, o inciso o parágrafo 2º do artigo 35 passou a prever a revisão de ofício dos documentos classificados no máximo a cada quatro anos”.

sob o número 12.527/2011. A regulamentação, pelo decreto 7.724/2012, ocorreu no ano seguinte, no dia 16 de maio – quando a União passou a responder pedidos de informação.

E, então, nove parágrafos depois, a história da LAI está concluída? Não, pois esta peça em cinco atos é aquilo que - emprestando o vocabulário de Feenberg (2005; 2010; 2011) - se chamaria de instrumentalização primária. A lei 12.527/2011 é o artefato apto a ser visto como um item descontextualizado, reduzido, autônomo e estratégico - já que as condições da sua elaboração original estão invisibilizadas no seu próprio processo de codificação. Uma revisão do contexto social pode abrir a “caixa-preta” do código técnico, se houve a realização de interesses ou de ideologias na conformação da norma.

No diagrama a seguir, estão 76 tópicos relacionados à construção do direito à informação no Brasil, coletados em 18 dos 159 trabalhos compilados da BDTD. Eles foram escolhidos por adicionarem itens ao intento de contextualizar a histórica da prática concreta do direito à informação no país. Outros trabalhos de sistematização existem, mas não foram sobrepostos integralmente à visualização: citado indiretamente em várias obras, o Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública encontrou 64 regimentos expedidos em nível federal sobre o tema desde 1937 (das quais apenas 10 constam nas referências aqui utilizadas);<sup>77</sup> a tese de Barros (2008) compila 43 normativas que abordam acesso a informações socioambientais e a tese de Possamai (2016) analisa o passo a passo, em mais de uma dezena de documentos, do avanço da política de dados abertos. Optamos por manter referências genéricas em alguns casos, apenas acrescentando alguns exemplos, para não comprometer a visão geral do quadro - por isso há a marcação que, na década de 1960, leis ambientais começam a prever a divulgação de dados públicos, sem citá-las todas. Ou a referência à luta pela anistia, sem pontuar um a um os eventos listados por Soares (2016).

Percebe-se que o escopo é abrangente, começando na vinda da família imperial ao Brasil, em 1808, e que ele contrasta grandemente com a descrição

---

<sup>77</sup> Essa ideia de “64 atos normativos desde 1937” aparece em artigo de Canela e Nascimento (2009), numa publicação da Artigo 19. Os dados foram obtidos a partir do levantamento do Fórum, que nem sempre aparece na citação e, via de regra, não é referenciado nas pesquisas - mas pode ser conferido em <[https://informacaopublica.org.br/?page\\_id=4](https://informacaopublica.org.br/?page_id=4)>.



mínima da LAI, que se mostra insuficiente para mapear as dinâmicas sociais e as tensões intragovernamentais embutidas no texto da norma - e na sua operacionalização posterior, objeto do Capítulo 3.

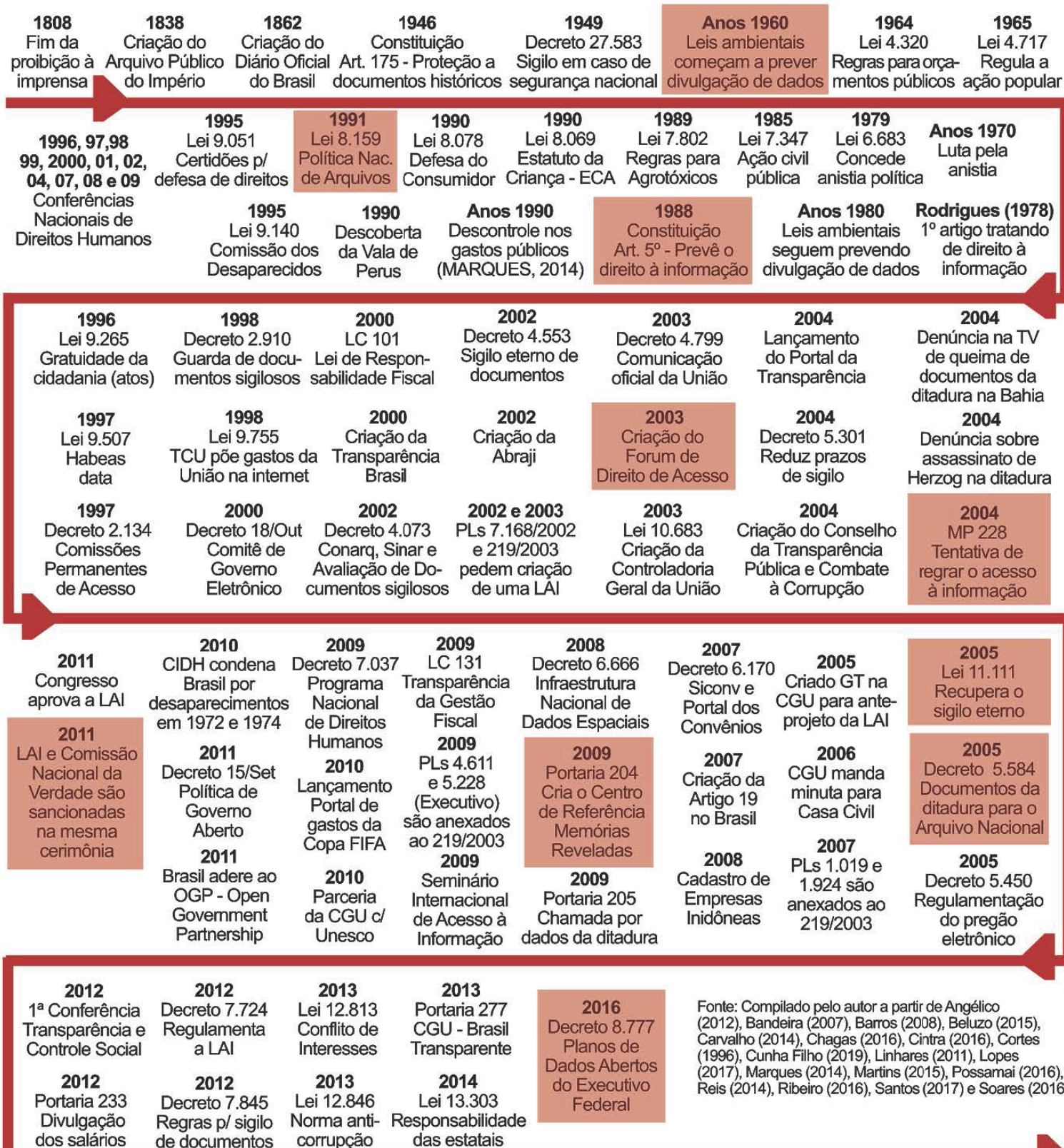
A análise do compilado da BDTD mostrou haver uma produção mais bem estruturada sobre a história da LAI no Brasil que o verificado nas pesquisas nacionais sobre os significados do fenômeno global do acesso à informação, debatido no capítulo anterior. Os achados estão dispersos na (i) catalogação da legislação pregressa, (ii) que inclui mudanças na contabilidade pública, (iii) no mapeamento dos atores sociais participantes da discussão da norma e (iv) na estreita relação da LAI com a aprovação concomitante da Comissão Nacional da Verdade no Brasil.

Pelo conjunto dos 76 eventos, primeiro percebe-se que a insistência desta tese em relacionar o acesso à informação ao controle social não é uma extrapolação isolada, pois isto ocorre ali. Por exemplo, nas referências à Lei da Ação Popular (Lei 4.717/1965), à Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), à divulgação pelo TCU dos gastos federais na internet (Lei 9.755/1998), à criação do Portal da Transparência em 2004 e demais medidas de transparência ativa anteriores à LAI. A necessidade dos órgãos públicos exporem seus resultados à sociedade foi a tônica desde a redemocratização, pautada por cenários de avanço tecnológico, de partilha do poder entre variados grupos políticos e de incentivos internacionais à racionalização dos negócios e da burocracia.<sup>78</sup> Isto ajuda a entender a nítida divisão entre transparência ativa e passiva no campo de estudos, como apresentado no Capítulo 1.

---

<sup>78</sup> Um guia para essa reflexão pode ser o debate feito por Bresser-Pereira, em 2014, no livro “A construção social do Brasil”. Da leitura combinada das peças, é possível traçar três momentos distintos nos quais teria havido esforços para “modernizar” o governo federal: Reforma Burocrática (1936-1938), Reforma Desenvolvimentista (1968) e Reforma Gerencial (1995). Ao abordá-los, Bresser-Pereira usa um modelo interpretativo no qual a racionalidade é a principal ordenadora do social. Para ele, esse processo é visível desse jeito por se tratar de uma condição para a cooperação entre a administração pública e as forças produtivas.

## DIAGRAMA 6: PERIODIZAÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL, CONFORME COMPILADO DA BDTD



A CGU, como a leitura dos trabalhos indica, ocupa um papel nevrálgico na trajetória do acesso à informação no Brasil. Até o seu surgimento, em 2003, o debate sobre o sigilo de documentos sensíveis girava em torno do Arquivo Nacional (AN) - uma instituição centenária, com uma tradição que remonta a 1838 no Império. É na regulamentação da Lei dos Arquivos (Lei 8.159/1991), pelo decreto 4.553/2002, que é criada no país a figura do sigilo eterno de documentos classificados - mediante a renovação do prazo indefinidamente para papéis ultrassecretos. Em depoimento a Hollós (2014), o então diretor do Arquivo Nacional, Jaime Antunes da Silva, diz ter questionado o decreto, assinado no fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) na presidência da República. Que a tensão prosseguiu até a edição, na gestão Lula, da lei 11.111/2005, que reformava alguns itens do decreto anterior, e “era extremamente reacionária” (SILVA apud HOLLÓS, 2014, p. 91). E que pelo órgão seguir a norma, os historiadores queixavam-se do Arquivo Nacional. Isto mudaria depois, quando o órgão, apoiado pelo secretário de Direitos Humanos, Nilmário Miranda, seria protagonista no projeto Memórias Reveladas - Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil, criado em 2009. Debatido desde 2004, o projeto teve o suporte da então chefe da Casa Civil e futura presidenta, Dilma Rousseff (PT).<sup>79</sup>

A questão política verificada nos anos 2000 em diante é que a Controladoria Geral da União, no que relata Hollós (2014), ao assumir a gestão da LAI, não criou pontes para uma atuação que contemplasse as parcerias previstas com o Arquivo Nacional (AN) e com o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq):

"Apesar da LAI e seu entorno regulamentador possuírem conformidade com a legislação arquivística, não há quaisquer indícios que sirvam para atestar que a CGU cumpre com o que previra inicialmente em sua política de acesso à informação. (...) Sem o reconhecimento e a legitimação das políticas arquivísticas, sem a sua validação e inclusão no processo político de implantação da LAI, que ora vem sendo liderado pela CGU, parece não haver futuro para a memória digital da administração pública brasileira e, portanto, para os arquivos do século XXI. (...) O desafio é o de por tudo em movimento a um só tempo e fazer atuar dentro dos órgãos e entidades da administração pública federal, a decisão e a vontade de se preservar a informação pública governamental para além do acesso à informação previsto na LAI. Outro fato que mereceu destaque foi a falta de conhecimento das instituições e órgãos de governo sobre o que cada um deles faz ou deveria fazer, a partir da constatação que recursos financeiros seriam destinados à contratação de serviços, que poderiam ter sido viabilizados com um acordo de cooperação

<sup>79</sup> Cabe o registro feito por Soares (2016, p. 147), sobre a importância da medida para a preservação dos documentos, ainda que de início ela não tenha resultado em mais acesso direito a eles.

com o Arquivo Nacional e o Conarq, que possuem já todo esse conteúdo publicado, em meio impresso ou digital. Por exemplo, o guia de legislação arquivística inicialmente previsto para ser feito por um consultor contratado [pela CGU] como material a ser utilizado em um curso de Ensino a Distância está disponível na página do Conarq para consulta e download. Da mesma forma, cursos a distância no formato autoinstrucional na área da gestão documental, estão sendo planejados e organizados em uma parceria entre o AN, o Conarq e a Universidade Federal da Bahia. (HOLLÓS, 2014, p. 120)

Em Resende (2018, p.149-151), há a memória que nos anos 1990 os arquivistas teriam ganhado uma batalha, então com os militares, por uma regulamentação genérica da lei 8.159 no que tratava do acesso à informação - resultando no decreto 2.134/1997. Isto deflagrou uma série de conflitos internos, cujo ápice foi o decreto 4.553/2002.

Segundo Figueiredo (2015), em 2002 agentes da Abin estiveram no Arquivo nacional levantando informações sobre o acesso a documentos sigilosos do Ministério da Justiça armazenados no órgão que registram informações sobre a repressão política do Estado brasileiro entre 1955 e 1985. Os agentes do serviço secreto puderam verificar que apesar dos rigores burocráticos de então para acesso a esse acervo, era relativamente fácil sua consulta por parte dos historiadores, jornalistas e demais interessados. Alguns meses depois, sob influência dos órgãos militares, o decreto 4.553/2002 era promulgado pelo presidente Fernando Henrique e com base nele, o acesso público a esses arquivos sobre a ditadura teve de ser interrompido. Apesar da revogação deste decreto em 2005 e a edição de outros normativos sobre o tema, na prática a política do sigilo eterno para determinados documentos seria mantida por todo o governo Lula, sendo finalmente abolida apenas com a vigência da LAI em 2012. De modo geral, algo que une todos os governos civis após a redemocratização, de Sarney a Lula, é o respeito à restrição dos militares quanto ao acesso aos documentos da ditadura. (RESENDE, 2018, p. 162-163)

Com os excertos selecionados, fica clara a intromissão de conteúdos políticos na construção do direito de acesso à informação no Brasil - e que a generalidade das normas, como a vigente hoje em dia, tinha um desafio na questão específica do acesso aos documentos da ditadura. A CGU terá as mesmas dificuldades, corporificadas na figura do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) - por sinal o órgão responsável pela minuta da lei 11.111/2005 (CUNHA FILHO, 2019, p. 134). Funcionário da Controladoria, a pesquisa de Cunha Filho contribui bastante para a compreensão das disputas em curso. Por exemplo, diz que a CGU entrou na discussão sobre o acesso à informação a pedido do deputado Lopes, autor do projeto 219/2003. Para o pesquisador, a CGU era um ator que tinha “força para se opor à



abordagem do GSI para a regulação de informações pública” (CUNHA FILHO, 2019, p. 134). Ao longo da sua exposição, estabelece uma narrativa na qual o órgão protagoniza e coordena a aprovação da norma - o que carece de amparo nos demais materiais consultados. O trecho a seguir demonstra bem esse local de fala:

De um lado, o GSI buscava manter o regime jurídico imposto pela Lei n. 11.111 e as suas ferramentas de manutenção de sigilo de documentos públicos; de outro lado, a CGU, agora fortalecida, passaria a advogar por seu anteprojeto de lei, que também disciplinava o inciso XXXIII da Constituição Federal, mas sob perspectiva oposta. Nesse momento a CGU já compreendia que a regulamentação do acesso a informações públicas era uma pauta mais ampla do que o acesso a arquivos históricos, mas a imprensa e aparentemente os próprios atores envolvidos no processo passaram a traduzir o debate como uma dicotomia entre acesso e restrição de informações sobre violações de direitos ocorridas durante a ditadura (entrevistado 19 e entrevistado 20). A CGU então aceita essa dicotomia como uma estratégia: assumir a polarização foi uma forma de ganhar espaço na agenda pública e enfrentar resistências. Nas palavras de um dos entrevistados, essa dicotomia “estava inflacionada”, mas “a implementação da LAI, na sua perspectiva de transparência ativa, prestação de contas (...) foi quase que uma carona na polarização dada” (entrevistado 19). Assim, mover a LAI como uma pauta adjunta ao da recuperação de documentos históricos foi “uma estratégia bem concertada de associar [a LAI] a um tema de grande apelo popular e social” (entrevistado 19). Em outras palavras, “era interessante a polarização, [por]que a reboque dessa polarização [havia a] oportunidade que se cavava de implementar uma legislação inovadora no Brasil” (entrevistado 19). Isso significa que a CGU construiu um acordo de pacote (package deal), ou seja, construiu apoio ao seu projeto combinando-o com outro, de forma a ganhar apoio dos atores que apoiam o outro projeto (Herweg; Zahariadis; Zohlnhofer, 2017). Dito de outra forma, a CGU, por meio da polarização temática, construiu uma coalizão de atores baseada em “crenças comuns e em estratégias coordenadas” (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith et al., 2017). Desde o início, a CGU sabia que precisaria de apoio dentre seus pares no governo: “o apoio dos outros órgãos era fundamental, não só pra divulgação, como pra que eles interiorizassem também a lei e comesçassem a fazer funcionar a lei” (entrevistada 22). Assim, os atores passam a se organizar em torno dessa principal polarização temática e em torno dos protagonistas polares, a CGU e o GSI. (CUNHA FILHO, 2019, p. 138-139)

É preciso ler com atenção crítica a ideia de que a CGU, acionada por e-mail em 2005, nos anos seguintes assumiria a articulação da aprovação da LAI. Criadas no mesmo período, a Abraji, a Transparência Brasil e a organização não-governamental Artigo 19 agiam como grupos de pressão, mobilizando apoios no congresso por meio do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Na frente da reparação de direitos violados pela ditadura, o Ministério Público Federal trabalhava por uma legislação específica, chegando a sugerir uma minuta de LAI à

União (Resende, 2018, p. 297). Vetores pró-cultura do segredo, o Ministério das Relações Exteriores queria preservar o sigilo das atividades diplomáticas e as Forças Armadas tinham que lidar com as violações aos direitos humanos cometidas durante a ditadura militar. A CGU, criada em 2003 para ser uma agência anticorrupção, desempenhou um papel relevante na conformação da LAI, mas como o próprio Cunha Filho admite, ela optou por ir se moldando aos poucos para atender as exigências do acesso à informação - processo resumido por ele na ideia do “incrementalismo” (CUNHA FILHO, 2019, p. 103).

Para a abertura da caixa-preta do código técnico é irrelevante quem esteve à frente disto ou daquilo, mas pesa que seja feita a enunciação destas disputas, em vez de invisibiliza-las - como o resumo em cinco atos faz. Portanto em vez de afirmar como se deu a coalizão de interesses em torno da LAI, medindo e pesando cada componente, cabe indicar que a CGU, como mostra a polêmica com os arquivistas e a tentativa de subalternização do direito à memória, colocando-o como mera instrumentalização midiática, desempenhou múltiplos papéis durante este processo. Por exemplo, quando o autor diz que:

O processo legislativo da LAI seguiu a regra de sua implementação: os avanços foram feitos de maneira cautelosa e gradual, e muitas vezes os protagonistas da LAI aceitaram limitações a suas ambições para que não desmoronasse o projeto como um todo. Isso me parece evidente, por exemplo, pelo aceite à regra da prorrogação ilimitada do sigilo no envio do anteprojeto de lei ao Congresso. Nesse momento, a CGU e seus atores parceiros já compreendiam que derrotas pontuais em determinados pontos deveriam ser toleradas, porque as podem sempre ser retomadas e redisputadas no futuro. Assim, a cautela política parece ter sido a marca da atuação da CGU em todos os momentos da construção da transparência. O órgão parece ter clareza de que a meta por que luta é de longo prazo, e talvez a estratégia mais efetiva para se fortalecer institucionalmente seja o não enfrentamento direto com oponentes e a construção de coalizões com atores políticos alinhados. Durante todo esse processo, os agentes públicos tiveram papel de destaque. Servidores públicos efetivos e comissionados, em sua maior parte desvinculados de compromissos partidários, formularam uma agenda que não existia, tomaram a iniciativa de elaborar projetos de leis, de discuti-los, firmaram consensos, construíram argumentações jurídicas. Ainda que dificilmente o projeto prosperasse sem a anuência da cúpula política, o debate em torno da transparência sequer teria sido iniciado sem atuação de uma burocracia engajada com essa causa e com o fortalecimento de instituições voltadas a pautas democráticas. (CUNHA FILHO, 2019, 160)

No Capítulo 3, ao analisar amplamente os recursos julgados pela CGU, essa exposição de Cunha Filho será igualmente importante - pois a ideia que “para se

fortalecer institucionalmente” a Controladoria busca o “não enfrentamento direto com oponentes” aparece implícita nos procedimentos realizados pelo órgão.

A leitura menos apaixonada dos lados em disputa na aprovação da LAI está em Resende (2018, p. 299-302), que afirma não ter prevalecido, na redação final, nenhuma minuta anterior - nem a da CGU, nem a do MPF, nem do Ministério da Justiça. Que o resultado, consubstanciado no anteprojeto do Executivo, é fruto de debate “artigo a artigo” entre diversos órgãos da administração pública, numa arena própria de debates, inclusive com a participação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento - preocupados com o impacto da transparência nas empresas estatais. Para ele, a liderança nesse processo político foi de Dilma Rousseff:

Todos os entrevistados nesta pesquisa que atuaram no processo de elaboração da LAI no âmbito do Executivo Federal creditam à então chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, um papel de destaque na consideração do tema do acesso à informação como uma prioridade na agenda governamental. A avaliação geral é a de que Dilma se envolveu com o tema, logo após assumir a Casa Civil em junho de 2005, no contexto de críticas e pressões sobre o governo Lula em relação à abertura dos arquivos da ditadura e à controvérsia acerca da legislação sobre o sigilo. (RESENDE, 2018, p. 299)

Neste sentido, e considerando que a aprovação da LAI no Congresso se deu com Dilma Rousseff presidente, mobilizando sua base para conter as interferências já citadas durante a tramitação, é preciso considerar o fato que a lei federal 12.528/2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade, “para esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no Brasil”, de 1946 a 1988, tenha sido publicada no mesmo dia que a LAI. Formalmente a Lei de Acesso à Informação e a Comissão Nacional da Verdade seriam uma resposta do país à Corte Interamericana de Direitos Humanos.<sup>80</sup>

Dois acontecimentos na arena internacional aparentemente ajudaram a pressionar as autoridades brasileiras no sentido da aprovação e sanção da Lei de Acesso à Informação Pública. O primeiro deles foi a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos que, em dezembro de 2010, condenou o

---

<sup>80</sup> Em 2006, o caso Claude Reyes contra o governo do Chile é julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que pune o Executivo por ter negado o acesso à informação sobre os trâmites de projeto de desflorestamento às margens do rio Condor. “A falta dessa resposta (...) constituiu uma violação ao direito constitucional de petição e, como esta petição era a de ter acesso a uma informação, reconhecida na Convenção Americana como parte do direito à liberdade de expressão, essa seria violada”, concluiu a Corte. Quatro anos depois, o Brasil seria condenado pela falta de informações do Estado a respeito da ditadura militar.



Brasil pelo desaparecimento forçado de sessenta e duas pessoas entre 1972 e 1974. Na sentença, o Tribunal também condena o Brasil pela violação à Convenção Interamericana de Direitos Humanos e, entre outras, menciona a “falta de acesso a informações” (...) Outro acontecimento na arena internacional aparentemente importante para a aprovação da LAI brasileira foi a Parceria para Governo Aberto (ou OGP – *Open Government Partnership*), lançado em setembro de 2011, à margem da 66ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas. Os Estados Unidos convidaram o Brasil para coliderar a iniciativa, que consiste, basicamente, no chamamento de países para que estes apresentem um plano de ação em prol da transparência. (...) Em outubro de 2011 – um mês depois do anúncio da Parceria para Governo Aberto –, o substitutivo do senador Collor foi derrotado e o texto foi enviado à sanção presidencial. Pela proximidade das datas e por pressões surgidas à época, é razoável supor que essa iniciativa internacional deu o empurrão que faltava para que a Lei de Acesso à Informação fosse aprovada no Brasil. (ANGÉLICO, 2015, p. 64-66).

Em dezembro de 2014, quando foi publicado o relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), a vinculação entre a aprovação da LAI e a criação da CNV, se ainda não era óbvia, ficou evidente. Apresentadas com um ano de diferença para análise do Congresso Federal, em 2011 ambas as propostas legislativas tramitaram lado a lado e são assinadas pela então presidenta Dilma Rousseff no mesmo dia e numeradas em sequência - primeiro a LAI (12.527), depois a CNV (12.528).<sup>81</sup> A segunda, em certa medida, dependia do artigo 21 da primeira, no qual é dito que “não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais” - uma prerrogativa existente na LAI mexicana. Isto é dito explicitamente no documento da CNV, no qual citam que o uso combinado das normas foi necessário para obter documentos das Forças Armadas.

Foi determinante, para os trabalhos da CNV, que o processo legislativo que produziu a lei 12.528/2011 tenha se dado simultaneamente àquele que conduziu à aprovação da lei 12.527/2011, de Acesso à Informação (LAI). A edição de uma lei de acesso à informação de interesse público garantiu maior transparência à administração pública, restringindo a possibilidade da classificação de informações, o que beneficiou o trabalho da CNV. Com efeito, o dispositivo da LAI que veda a restrição de acesso a informações ou documentos versando sobre violações de direitos humanos, praticadas por agentes públicos, foi, por vezes, utilizado pela CNV. Cite-se, a título de exemplo, que, após resistência inicial das Forças Armadas em permitir o acesso às folhas de alterações de militares, a CNV fez prevalecer a

---

<sup>81</sup> Da mesma forma que a figura de Anders Chydenius é a chave de leitura para entender a LAI na Suécia, e o trabalho de Harold Cross é a referência para a compreensão da lei dos EUA, no Brasil a aprovação da norma começa com Dilma pondo a questão na agenda governamental na Casa Civil e é concluída após ela mobilizar a base governista no Congresso Nacional pela sua aprovação. Nenhuma pesquisa do compilado da BDTD analisa a LAI deste ponto de vista, que seria importante para complementar os achados existentes.

interpretação conjunta das duas leis para caracterizar tais informações como de caráter administrativo, sendo-lhe autorizado, pelo Ministério da Defesa, o acesso aos dados da vida funcional de mais de uma centena de oficiais. A vigência da LAI permitirá a continuidade, em momento posterior ao encerramento dos trabalhos da CNV, da busca da efetivação do direito à memória e à verdade histórica, possibilitando seu exercício por pessoas ou entidades, públicas e privadas, desejosas do acesso irrestrito a informações ou documentos que versem sobre violações de direitos humanos (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 22).

Em sua dissertação, Resende (2018, p. 304-326) elabora várias tabelas comparando as versões que a LAI teve na sua trajetória. Esta tese adaptou este conteúdo, resumindo-o, para apontar a flutuação de uma instância a outra. Sem alterar a classificação feita pelo autor, mas descartando alguns itens, para se ater a pontos sensíveis aos grupos aqui indicados, foram selecionados (i) o projeto 219/2003, que iniciou este ciclo normativo, (ii) o anteprojeto feito no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, dentro da CGU, (iii) o anteprojeto do Executivo na sua versão finalizada, após o debate interno entre os ministérios e (iv) o texto aprovado pelo Senado, considerado no fim do trâmite legislativo da proposta.

**TABELA 5: COMPARAÇÃO ENTRE PROPOSTAS DE LAIS  
SEGUNDO RESENDE (2018)**

Característica	PL 219/2003 (Dep. Reginaldo Lopes)	Anteprojeto da CGU (2006)	Anteprojeto do Executivo (2009)	PLC 41/2010 aprovado no Senado (2011)
Tamanho	21 artigos	11 artigos	40 artigos	47 artigos
Princípio da máxima divulgação	Não	É dever do Estado assegurar o direito de pleno acesso a todos os documentos e informações detidos pela administração pública	É dever do Estado assegurar o direito de acesso à informação, que será franqueado mediante procedimentos simples e ágeis	Observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção
Abrangência	Administração pública federal, estadual, municipal e do DF; Legislativo e Judiciário	Administração pública direta e indireta, nos três poderes e todos entes da federação	Órgãos e entidades públicas	União, Estados, DF e Municípios; nos três poderes, incluindo Tribunais de Contas, Ministério Público, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista; entidades sem fins lucrativos que recebam recursos públicos
Necessidade de justificativa	Não	Não menciona	Não menciona	Explicitamente vedada
Identificação do requerente	Sim	Sim	Sim	Sim, mas não pode inviabilizar a requisição
Prazo para atendimento	15 dias úteis prorrogáveis até 45 dias	30 dias	20 dias, prorrogáveis por mais dez	20 dias, prorrogáveis por mais dez
Recurso administrativo	Duas instâncias, com prazo	Duas instâncias, com prazos	Sim, três níveis, incluindo a CGU e CMRI. Sem prazo	Sim, três níveis, incluindo a CGU e CMRI. Com prazo
Informações restritas	Segurança nacional, política exterior, segurança pública, sigilo comercial e fiscal	Segurança nacional, política exterior, segurança pública, sigilo comercial e fiscal	Segurança da sociedade ou do Estado, acordos internacionais, projetos de desenvolvimento científico, estabilidade financeira, saúde pública, intimidade, vida privada, honra, imagem e outras hipóteses	Segurança da sociedade ou do Estado, acordos internacionais, projetos de desenvolvimento científico, estabilidade financeira, saúde pública, intimidade, vida privada, honra, imagem e outras hipóteses
Classificação das informações	Disposto em legislação específica	Máximo de 30 anos, regulamentada em legislação específica	Ultrassecreta (25 anos), secreta (15 anos) e reservada (5 anos); CMRI pode renovar classificações ultrassecretas por prazo determinado enquanto houver ameaça à soberania, à integridade e grave risco às relações internacionais	Ultrassecreta (25 anos), secreta (15 anos) e reservada (5 anos); CMRI pode renovar classificações ultrassecretas se houver ameaça à soberania, à integridade e grave risco às relações internacionais  Limitado a uma renovação
Relatório das desclassificações	Não	Não	Sim. Classificadas e desclassificadas	Sim. Classificadas e desclassificadas
Transparência ativa	Não	Sim. Documentos e bancos de dados	Sim. Regras abrangentes e detalhadas	Sim. Regras abrangentes e detalhadas. Exceções p/ municípios pequenos
Formatos abertos	Não	Não	Não	Sim

Vê-se já pelo número de artigos em cada versão que a construção do direito à informação passou por sucessivas adaptações antes de chegar a sua forma legal. Ao serem sistematizadas as alternativas factíveis, prevaleceu o anteprojeto feito dentro da Casa Civil, na rodada final coordenada pelo Executivo. Dos 11 itens selecionados a partir de Resende (2018), e considerando a versão submetida aos parlamentares, apenas 3 não foram ajustados no Congresso Nacional - preservando seu teor, logo aperfeiçoando a redação por acréscimo.

É durante a tramitação no Congresso que se adota, segundo Resende (2018), a frase que hoje assumiu a feição de um bordão na área da transparência pública, que é “a publicidade é a regra e o sigilo, exceção”. Na negociação dentro da Casa Civil foi proposta uma abrangência genérica, que foi detalhada pelos parlamentares de forma a garantir sua aplicação nominal. Os legisladores vedaram a necessidade do cidadão se justificar, citada negativamente no projeto de 2003, mas ignorada nas outras versões em análise. A identificação do requerente foi mantida, mas condicionada a não inviabilizar o pedido de informação. Os recursos administrativos ganharam prazos e a renovação do sigilo foi permitida por uma vez - com o senão de o poder da CMRI de renovar classificações ultrassecretas sendo uma questão juridicamente em aberto na ocasião. A divulgação em formato aberto foi uma inovação do Congresso, assim como a menor exigência com relação à transparência ativa de municípios pequenos (restrita à Lei Capiberibe).

Pelas pesquisas analisadas do compilado da BDTD, e na revisão das fontes bibliográficas, não é simples estabelecer qual teria sido o universo de “alternativas factíveis” antes das decisões políticas estabelecerem o código técnico da LAI. Nos graus de sigilo, que vêm sendo o principal motivo de embate nos governos desde a redemocratização, vide o caso citado da Lei dos Arquivos e atos normativos que a sucederam, a opção de limitar a 30 anos perdeu para o prazo de 50 anos - o que pode soar como uma concessão aos favoráveis ao segredismo, mas também é uma limitação à opção de 2003, que deixava a questão em aberto, sugerindo que fosse tratada por uma lei específica.

Sabe-se por Resende (2018, p. 301) que o modelo mexicano era conhecido, que durante as discussões na Casa Civil houve menções ao mesmo processo político de elaboração e votação de uma LAI no Chile, e que um consultor externo ocupou-se

das experiências dos EUA, Suécia, Bulgária e Romênia - estes dois últimos, respectivamente, ocupando as posições 56º e 71º no *rating* RTI, abaixo do Brasil. É curiosa a ausência de referência aos demais países latinos que elaboraram legislação deste tipo antes, como a Colômbia (1985), Argentina (2004) e Uruguai (2008), além do Chile (2008), pois também tiveram que lidar com o direito à memória ao adotarem suas normas, fazendo disto outra agenda de pesquisa pendente no campo de estudos.

Ao mesmo tempo que a proposta da CGU guarda pouca semelhança com a aprovada, o órgão foi incluído ainda na Casa Civil, e mantido pelo Congresso, como instância recursal. A agência anticorrupção, oito anos após a sua criação, tinha uma nova missão no organograma do país, que permitiria a ela reinventar-se, como mostra a narrativa contada por Cunha Filho (2019). A cláusula que a CNV julgou ser fundamental para o avanço nos arquivos da ditadura, nos litígios que se seguiram, e foram mediados pelo Ministério da Justiça, não é objeto da análise de Resende, mas sobreviveu ao choque de ideias e foi promulgada e utilizada.

O desenho normativo ganhou propriedades úteis ao exercício do direito à informação, desvinculando-se do fracasso das tentativas anteriores,<sup>82</sup> e dos debates que tensionaram sua jornada de quase uma década no Congresso Nacional. Ao indicar a CGU como coordenadora da política pública, a LAI deu autonomia relativa a um conjunto de servidores públicos para que em tese garantissem o cumprimento do direito, tomando uma posição estratégica que permite a eles se valerem das propriedades da norma para este fim.

Desta feita, a instrumentalização primária (FEENBERG, 2010, p. 264-266) gerou um artefato político cuja caixa-preta contém disputas internas ao governo federal por prestígio, pendências relativas às violações de direitos humanos e a internalização da transparência ativa de base tecnológica, propiciada pela internet - consolidando um percurso iniciado com a Inde em 2008, como visto em Possamai (2016), mas ainda em aberto, visto que os Planos de Dados Abertos, exigidos desde

---

<sup>82</sup> Além dos decretos que sucederam a Lei dos Arquivos em 1991, a Emenda Constitucional 19, de 1998, tratou do direito à informação. Proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a proposta não mencionava o direito, que foi acrescentado no Congresso por iniciativa do então deputado federal Jacques Wagner (PT/BA) - o único relato disto no compilado da BDTD encontra-se em Resende (2018, p. 250-252). Para uma relação de iniciativas legislativas que não prosperaram no Congresso, ver Salgado (2015, p. 9-13).

2016, pelos quais os órgãos do Executivo federal divulgariam as informações disponíveis, são uma questão irrealizada até hoje.<sup>83</sup>

Considerando a tabela 4, que apresenta os pressupostos das democracias monitórias, a LAI brasileira dialoga com pelo menos 11 dos 15 itens ali dispostos. Ela está alinhada à ênfase no escrutínio do poder, protagonizado pelos cidadãos dentro de um contexto em que a responsabilidade se soma à liberdade e à igualdade como princípios democráticos. O direito à informação na sua trajetória internacional e nacional está calcado na transição dos direitos nacionais aos direitos humanos, posicionando-se como instrumento de empoderamento de minorias, cuja autonomia ante os representantes é encorajada. A LAI, assim, está na transição do individualismo para o pluralismo, bem adequada à aparência de “uma pessoa, muitos interesses, muitas vozes, votos múltiplos e representantes múltiplos”. Contudo, como já foi discutido, o acesso à informação, pela forma que é usado pela imprensa, tem se prestado à cultura do escândalo, logo contribuído para a desconfiança dos partidos e dos políticos.

Se a instrumentalização primária da LAI no Brasil foi atravessada por conteúdos políticos, resultando na lei federal 12.527/201, isto é exacerbado na etapa seguinte de sua consecução - quando ela é integrada ao contexto legal do país, por meio dos decretos regulatórios e implementação “incremental” pela CGU. É essa instrumentalização secundária, que dá novos sentidos ao artefato, restringindo-o, que será debatida no terceiro capítulo.

---

<sup>83</sup> Em maio deste ano, a Fiquem Sabendo, integrante do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, apresentou denúncia à CGU após constatar que 7 órgãos do governo federal nunca tiveram Planos de Dados Abertos e que outros 11 estavam com seus PDAs expirados. Disponível em: <<https://informacaopublica.org.br/?p=5777>>.

### **CAPÍTULO 3: VIVÊNCIA DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL**

No Capítulo 1 da tese, discutimos por meio da análise das dissertações e teses compiladas da BDTD, além da conformação do campo de estudos em si, e das suas características, como isto está relacionado à prenoção que associa o direito à informação aos regimes democráticos. Apresentamos a divisão da reflexão crítica sobre isto em três momentos, como forma de problematizar adequadamente os achados, resultando na tríade intencionalidade, performance e vivência. Com essa abordagem, foi erigido o problema de pesquisa, de base construtivista, que ao reconhecer resistências à efetivação da intencionalidade democrática, procura interpretações para esses obstáculos nas etapas seguintes, da performance e da vivência. A transição entre elas foi analisada por meio da teoria da instrumentalização, de Feenberg (2005a; 2005b; 2010; 2011), tomada emprestada dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia - numa resposta ao desafio de Pozen (2020) sobre a necessidade de uma virada sociológica na compreensão da transparência pública.

Com o questionamento da intencionalidade passamos, no Capítulo 2, ao debate da transição deste devir à práxis, buscando interpretações para a performance da LAI no Brasil na contextualização histórica da sua trajetória. Ali, foi apresentada a ideia de que as democracias, desde 1945, passam por uma metamorfose marcada pelo aumento dos mecanismos de controle social sobre o poder público - passando, portanto, de democracias representativas a democracias monitorias, conforme apresentado por Keane (2010). A cronologia da explosão global da LAI, e sua presença no universo de práticas de controle social, coincide com as premissas da democracia monitoria.

Vimos, pelas lentes da teoria da instrumentalização, como a LAI no Brasil foi afetada no seu código técnico por diversos interesses daqueles que estiveram mobilizados na sua elaboração entre 1988, quando houve a previsão constitucional, e 2012, quando foi de fato implementada - 24 anos e várias tentativas depois. E como essas disputas acabaram silenciadas pela próprio processo de codificação, de busca de uma solução coerente para o problema, que ao final atribui aura técnica ao artefato e concede a ele uma aparente neutralidade.



Agora, no Capítulo 3, a tese analisa a transição da performance para a vivência da LAI, considerando sua instrumentalização secundária - que é quando o artefato é inserido no sistema ao qual ele se destinava e acaba ressignificado na interação agora existente com os outros artefatos políticos ali ativos. Ou seja, uma coisa é a Lei de Acesso à Informação pactuada entre os atores sociais, outra é a prática concreta do direito à informação. O objetivo passa a ser, enfim, propor um modelo qualitativo de análise para a LAI, que dê visibilidade aos aspectos sociológicos deste tipo singular de interação entre os cidadãos e o Estado.

### 3.1 DISPUTAS ADMINISTRATIVAS SOBRE INFORMAÇÃO

Antes de começar a análise qualitativa dos recursos à CGU disponíveis para consulta no banco de dados do governo federal, o exercício de desconstrução do acesso à informação no Brasil demanda superar o binarismo existente entre pedidos respondidos e respostas negadas - pois as resistências são mais sutis que essa oposição dura, como demonstram os números oficiais. Neste capítulo, as estatísticas da Controladoria serão exploradas para que seja desenvolvida uma “consciência dos tipos de dados que podem ser examinados” (GIBBS, 2009, p. 17).

Primeiro, o percentual de pedidos negados, de 2012 a 2016, é baixo. Dos 55.212 pedidos de informação apresentados em 2012, apenas 8,8% foram taxativamente negados pelo órgão federal demandado (4.859 casos) - permanecendo num patamar estável nos anos seguintes de 2013 (11,11% dos 86.661 pedidos registrados), de 2014 (11,03% dos 90.109 pedidos), de 2015 (7,51% dos 102.422 pedidos) e de 2016 (7,26% dos 111.669 pedidos). Somando os casos identificados como “Acesso concedido” e “Acesso parcialmente concedido”, em todos estes anos o percentual superou os 70%, como mostra a tabela 6.

**TABELA 6: RESULTADO DE PEDIDOS DE INFORMAÇÃO 2012 A 2016**

<b>ANO</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
PEDIDOS REGISTRADOS	55.212	86.661	90.139	102.422	111.669
ACESSO CONCEDIDO	82,27%	71,67%	69,18%	71,26%	67,53%
ACESSO PARCIALMENTE CONCEDIDO	1,31%	3,95%	3,81%	5,07%	6,34%
ACESSO NEGADO	8,80%	11,11%	11,03%	7,51%	7,26%
ENCAMINHADO PARA O E-OUV	-	-	-	-	0,20%
INFORMAÇÃO INEXISTENTE	3,02%	2,54%	2,09%	2,83%	2,92%
NÃO SE TRATA DE SOLICITAÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	0,04%	4,60%	8,31%	8,06%	10,06%
ÓRGÃO NÃO TEM COMPETÊNCIA PARA RESPONDER SOBRE O ASSUNTO	3,22%	4,33%	3,90%	3,34%	3,65%
PERGUNTA DUPLICADA/REPETIDA	1,34%	1,79%	1,69%	1,94%	2,04%

Fonte: Controladoria Geral da União.

A análise das razões para os 8% de negativas variou pouco no período, com uma queda pela metade nas recusas baseadas em solicitação de dados pessoais, um ligeiro aumento nas informações classificadas (sobre as quais foi decretado sigilo) e certa estabilidade nas demais. Vale ressaltar que estão acima de 10% as negativas com base não nas restrições previstas na LAI, mas em “legislações específicas”. Salgado (2015, p. 144-153) aponta haver nove situações constitucionais prevendo sigilo, além de artigos dos códigos Penal, de Processo Penal, Penal Militar, de Processo Penal Militar, Processo Civil e Tributário Nacional, e da Lei de Licitações e Contratos, do Estatuto dos Servidores Públicos, das leis orgânicas do Tribunal de Contas da União, da Magistratura Nacional, do Ministério Público, da lei complementar 105/2001 (atividade bancária), da lei das Sociedades por Ações, da lei dos Serviços de Telecomunicações, da lei de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, da lei que criou o Sistema Brasileiro de Inteligência e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Fora as hipóteses de segredo de Justiça. Esta estatística

dialoga com o que Feenberg (2010) quis dizer sobre as características secundárias que o artefato passa a possuir quando é incluído no sistema para o qual foi desenhado - sendo que nem sempre esses efeitos são antecipados na codificação que leva à instrumentalização primária. É como se os artefatos passassem por duas demãos de conteúdo político: uma, na sua criação, afeta seu código técnico na medida que os participantes do processo pactuaram; a outra, no seu uso, está sujeita aos interesses já existentes.

<b>TABELA 7: QUALIFICAÇÃO DAS NEGATIVAS À INFORMAÇÃO</b>					
<b>ANO</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Dados pessoais	43,77%	38,78%	32,01%	29,62%	19,02%
Informação sigilosa classificada conforme a LAI	6,34%	3,83%	11,76%	11,56%	10,10%
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	12,91%	14,92%	11,93%	14,68%	15,25%
Pedido desproporcional ou desarrazoado	0,06%	4,57%	14,19%	5,24%	17,48%
Pedido exige tratamento adicional de dados	8,19%	9,35%	5,91%	8,87%	9,89%
Pedido genérico	14,68%	13%	10,43%	12,36%	12,49%
Pedido incompreensível	13,69%	9,38%	8,34%	9,29%	8,59%
Processo decisório em curso	0,35%	6,17%	5,42%	8,38%	7,19%
Fonte: Controladoria Geral da União.					

Só que em média apenas 18% das negativas são questionadas administrativamente por quem registrou o pedido de informação. Na maior parte dos casos, 68% em média, os recursos são apresentados por quem teve sua solicitação considerada concedida ou parcialmente concedida pelo órgão federal que foi questionado. Algo classificado positivamente pelo poder público, que não é visto da mesma forma por quem acionou o Estado. Não há estatística sobre quem, nas mesmas circunstâncias, abdicou do direito de pedir a reavaliação do seu pedido. Por

isso esses números serão sempre, para efeito de generalizações, o mínimo possível para cada situação descrita.

<b>TABELA 8: RECURSOS POR TIPO DE RESPOSTA RECEBIDA DO ÓRGÃO FEDERAL DEMANDADO</b>					
ANO	2012	2013	2014	2015	2016
ACESSO CONCEDIDO	70,80%	60,21%	65,25%	63,89%	55,52%
ACESSO PARCIALMENTE CONCEDIDO	2,58%	6,11%	5,97%	8,90%	8,07%
ACESSO NEGADO	17,32%	22,30%	15,96%	13,60%	23,46%
INFORMAÇÃO INEXISTENTE	3,76%	2,41%	2,46%	3,94%	3,39%
ENCAMINHADO PARA O E-GOV	-	-	-	-	0,06%
NÃO SE TRATA DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO	0,08%	4,03%	5,65%	5,57%	5,19%
ÓRGÃO NÃO TEM COMPETÊNCIA PARA RESPONDER	3,78%	2,86%	2,77%	2,34%	2,43%
PERGUNTA DUPLICADA/REPETIDA	1,68%	2,09%	1,94%	1,75%	1,88%
Fonte: Controladoria Geral da União					

A CGU, que administra a plataforma online pela qual são feitos os pedidos e entregues as respostas em âmbito federal, por ocasião do recurso ao chefe hierárquico - equivalente à primeira instância recursal -, pede que o requerente indique o motivo do desacordo com a informação recebida. Quase 40%, em média, alegam que o órgão federal questionado deu por positivamente encerradas solicitações que não foram integralmente respondidas. E 25% reclamam que o dado obtido não corresponde ao que foi solicitado. O formulário prevê diversas opções quando a questão envolve dados classificados, como se vê na Tabela 9, ainda que apenas 10%, em média, sejam os pedidos negados por esta razão.

<b>TABELA 9: RAZÕES PARA RECURSO AO CHEFE HIERÁRQUICO</b>					
ANO	2012	2013	2014	2015	2016
INFORMAÇÃO INCOMPLETA	37,56%	39,43%	39,11%	42,99%	38,57%
INFORMAÇÃO RECEBIDA NÃO CORRESPONDE À SOLICITADA	22,20%	26,05%	26,53%	26,51%	25,28%
AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA LEGAL PARA CLASSIFICAÇÃO	3,64	4,38%	3,65%	2,87%	9,24%
OUTROS	15,92%	19,45%	19,78%	18,50%	16,45%
JUSTIFICATIVA PARA O SIGILO INSATISFATÓRIA/NÃO INFORMADA	15,39%	7,86%	7,25%	6,33%	8,43%
INFORMAÇÃO RECEBIDA POR MEIO DIFERENTE DO SOLICITADO	2,72%	1,10%	1,05%	0,82%	0,59%
INFORMAÇÃO CLASSIFICADA POR AUTORIDADE SEM COMPETÊNCIA	1,12%	0,57%	1,23%	1,11%	0,62%
GRAU DE SIGILO NÃO INFORMADO	0,50%	0,53%	0,30%	0,25%	0,26%
GRAU DE CLASSIFICAÇÃO INEXISTENTE	0,36%	0,18%	0,52%	0,2	0,20%
AUTORIDADE CLASSIFICADORA NÃO INFORMADA	0,34%	0,24%	0,35%	0,25%	0,11%
DATA DE CLASSIFICAÇÃO (DE INÍCIO OU FIM) NÃO INFORMADA	0,14%	0,08%	0,11%	0,11%	0,11%

PRAZO DE CLASSIFICAÇÃO INADEQUADO PARA O GRAU DE SIGILO	0,11%	0,13%	0,12%	0,05%	0,07%
DEFERIMENTO DE PEDIDO DE REVISÃO PARA TRANSFORMAR EM PEDIDO DE MANIFESTAÇÃO	-	-	-	-	0,06%
Fonte: Controladoria Geral da União					

No início da tese foi utilizada a expressão “jogo de gato e rato” para se referir ao relacionamento dos requerentes com os órgãos públicos federais. A analogia começa a fazer mais sentido a partir dessas estatísticas básicas sobre a LAI no Brasil, pois a qualidade do atendimento prestado só é passível de ser interpretada quando há insistência do requerente em apelar administrativamente - estressando as instituições para que revisem seus posicionamentos e reiterem seus atos. Ingressar com o recurso, entretanto, é uma decisão personalíssima do solicitante, que implica em aplicar tempo neste propósito e abrir um conflito com o órgão em questão.

Novamente, há que ser considerada a hipótese de as ocorrências estarem refletidas a menor nas estatísticas oficiais, mesmo que não haja estudo a respeito. Pois da mesma forma que requisições são negadas por se tratar de solicitação despropositada (5% em média), não é incorreto considerar que também os órgãos públicos equivoquem-se na prática concreta da LAI.

Em parte esses equívocos podem ser conhecidos, pois de 2012 a 2016, dos 34.161 recursos ao chefe superior, 45,58% foram “reformados”, no jargão da CGU, indicando que esclarecimentos adicionais foram entregues ao requerente na reanálise feita dentro do mesmo órgão público demandado. Mas da mesma forma que antes, é preciso observar criticamente este número, pois 10.351 pedidos de informações foram objeto de novos recursos, agora à autoridade máxima do órgão. Destes, 50,16% em situações nas quais se considerou o acesso concedido. Nesta segunda revisão, dentro do mesmo órgão que respondeu ao pedido inicial, 28,54% foram reformadas - ou seja, talvez duplamente reformadas, numa política de acesso à informação por conta-gotas.

E pouco mais que a metade desses casos únicos, 5.854, foram novamente questionados, chegando à terceira instância recursal, na qual são analisados por

servidores da Controladoria Geral da União - 42% atrelados a acessos concedidos. Destes, apenas 20,4% foram reformados. A transparência ativa da CGU não permite consolidar quantos pedidos inicialmente considerados concedidos pelo órgão demandado foram questionados instância após instância até serem analisados pela Controladoria e serem reformados.

Recapitulando, “a maior parte” dos recursos à CGU, delimitando o universo aos primeiros anos da LAI, entendidos como sendo o primeiro ciclo político-administrativo da norma na União, desde a sua implementação na gestão Dilma Rousseff (PT), em 16 de maio de 2012, até a interrupção do segundo mandato da presidenta, no dia 31 de agosto de 2016, estão disponíveis para consulta e cópia digital, perfazendo 3.564 documentos.

A diferença de 5.864 para 3.564 se dá (i) pela diferença de recorte temporal, pois a primeira grandeza tem todos os meses de 2016, enquanto o segundo número desconsidera o tempo com Michel Temer oficializado na Presidência da República;<sup>84</sup> (ii) em razão de apenas 73,4% dos pedidos, segundo a CGU, estarem disponíveis online; e (iii) alguns desses documentos abordarem conjuntamente mais de uma demanda em grau de recursos, em geral pelo autor e pelo teor dos pedidos serem semelhantes.

Dos 301 órgãos federais presentes no Sistema de Informação ao Cidadão da União, 211 já foram questionados à CGU em decorrência de atendimento prestado no âmbito da Lei de Acesso à Informação. Dividindo o número de pedidos de acesso à informação pelo de recursos que chegam até a Controladoria, tem-se que 1 a cada 74 requisições foram levadas, em média, de 2012 a 2016, ao reexame da CGU. Com esse parâmetro, é possível considerar que órgãos com uma taxa muito inferior a essa sofrem mais desconfiança dos usuários da LAI que os demais, pois as suas respostas são levadas ao controle externo mais vezes que os outros - e vice-versa, com taxas muito maiores que essa indicando um grau maior de confiabilidade dos requerentes nos requeridos. Nesse quesito, a mediana é de 1 recurso a cada 111 pedidos e a média é de 149, apontando que há órgãos com muito pouca apelação à CGU

---

<sup>84</sup> Optou-se por manter os recursos elaborados de 12 de maio a 16 de agosto, quando Temer assumiu interinamente a presidência, enquanto o Senado Federal avaliava o impeachment de Dilma Rousseff.



considerando a relação recurso/pedido. A seguir, na Tabela 10, os dez resultados de cada extremidade, para identificação desses outliers.

<b>TABELA 10: OUTLIERS SEGUNDO TAXA DE PEDIDOS POR RECURSOS À CGU (2012-2016)</b>				
Sigla	Órgão	Pedidos	Recursos à CGU	Pedidos por recurso
DEZ ÓRGÃOS MENOS QUESTIONADOS PROPORCIONALMENTE NA CGU				
FINEP	FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS	902	1	902
SUSEP	SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS	17793	21	847
FUNASA	FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	822	1	822
IBAMA	INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS	7522	11	684
CDP	COMPANHIA DOCAS DO PARÁ	676	1	676
ANTAQ	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	5348	8	669
CONAB	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO	620	1	620
FUNAI	FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO	1935	4	484
UNIVASF	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO RIO SÃO FRANCISCO	477	1	477
IPEA	FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA	461	1	461
ANA	AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS	1376	3	459

DEZ ÓRGÃOS MAIS QUESTIONADOS PROPORCIONALMENTE NA CGU				
BB	BANCO DO BRASIL	7084	1098	6
CEFET-RJ	CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DE FONSECA	434	56	8
UFRRJ	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	578	72	8
CEAGESP	COMPANHIA DE ENTREPÓSITOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO	192	21	9
GS-PR	GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	908	92	10
IFMT	INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO MATO GROSSO	410	35	12
CGT ELETROSUL	COMPANHIA DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA DO SUL DO	192	16	12
IPHAN	INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL	1002	69	15
EMGEPRON	EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS	93	6	16
SECOM-PR	SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO	1147	70	16
Fonte: a partir de dados da Controladoria Geral da União				

Outro dado que pode ser depurado das estatísticas oficiais é a quantidade de vezes que a CGU decidiu manter o posicionamento do órgão demandado, discordando dos motivos apresentados pelo requerente - e ao fazê-lo, pressupõe-se que com bases técnicas e justificativas claras. Seguindo o mesmo raciocínio, a mediana para o percentual de manutenção das decisões anteriores é de 66,67% e a média, 63%. Os valores são significativamente próximos, indicando uma distribuição quase simétrica em relação ao total dos 211 órgãos públicos.

Uma variação maior aparece se eles são segmentados por semelhança institucional: os 32 da administração direta (80% de mediana; 75% de média),<sup>85</sup> os 10 órgãos da administração direta mais próximos ao núcleo duro do Executivo (79% de mediana e de média),<sup>86</sup> a administração indireta (63% de mediana e 60% de média), e daí os recortes das agências reguladoras (68% de mediana e 64% de média), dos bancos públicos (75% de mediana e 78% de média), dos negócios estatais (62% de mediana e de média)<sup>87</sup> e das instituições federais de ensino (61% de mediana e de média).<sup>88</sup> Nesta análise, quanto menos próximos das decisões de gestão, ou do fluxo

---

<sup>85</sup> Tecnicamente, a mediana é o valor situado de tal forma no conjunto de números que o separa em dois subconjuntos de mesmo número de elementos e a média aritmética simples é o quociente da divisão da soma dos valores da variável pelo número deles. A primeira é uma medida de posição e a segunda de valores (logo se deixa influenciar por valores elevados ou minorados), logo a mediana indica com mais clareza os valores típicos da amostra. E, se houver diferença grande entre ambas, há o indicativo de outliers na amostragem.

<sup>86</sup> Aqui foram contabilizados a Presidência da República, a Vice-presidência da República, a Secretaria-Geral da Presidência da República, a Casa Civil, o Gabinete de Segurança Institucional, a Secretaria de Comunicação, o Ministério das Relações Exteriores e os comandos do Exército, da Aeronáutica e da Marinha. Esta seleção, feita arbitrariamente pelo autor, buscou isolar os atores sociais mais recalcitrantes ante a regulamentação do direito à informação, conforme a contextualização histórica já feita. A Secom é incluída por ter herdado a tarefa de lidar com os pedidos endereçados à Presidência.

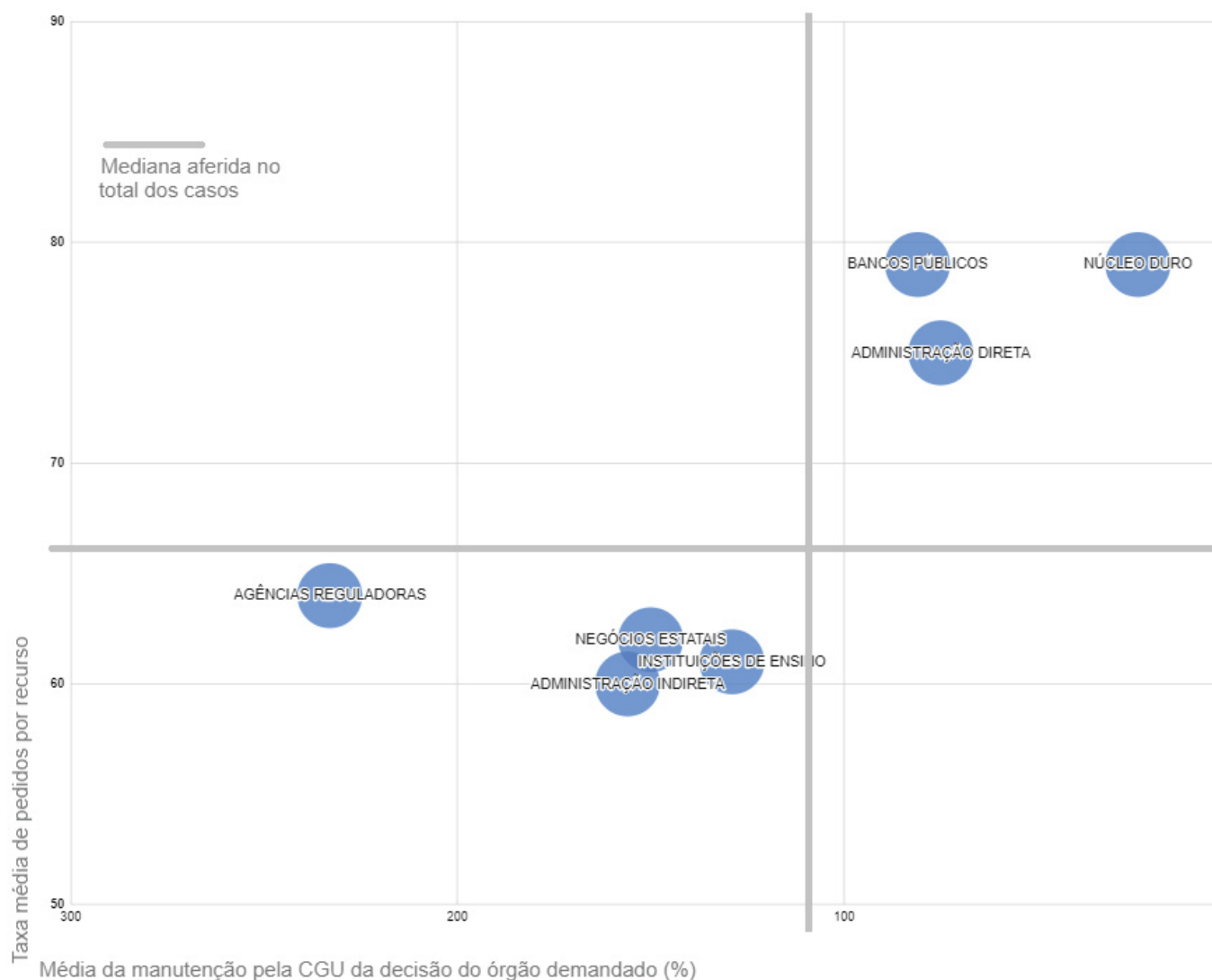
<sup>87</sup> Aqui foram contabilizados 35 empresas públicas federais e sociedades de economia mista (ABGF, SPA, BBTS, BBTur, CMB, Eletrobrás, Ceitec SA, CBTU, Codeba, Codevasf, Ceagesp, CGT Eletrosul, CPRM, Codesa, CDP, CDRJ, Conab, EBC, ECT, Hemobrás, Infraero, Embrapa, EPE, Dataprev, Emgepron, Valec, Finep, Furnas, HNSC, Imbel, INB, Nuclep, Petrobras, Serpro e Telebrás).

<sup>88</sup> Aqui foram consideradas 88 instituições de ensino (CEFET-RJ, UFRRJ, IFMT, IFPA, UNB, IFPR, IFAP, IFMG, UFV, UFRJ, UFMA, IFRJ, UFERSA-RN, UFF, UFRGS, IFCE, IFMGES, UFMS, UFABC, UFU, UFC, UNIR, IF GOIANO, IF BAIANO, UFBA, FUNRei, IFBA, UFT, IFMG, UFPB, IFSPE, IFES, IF FLUMINENSE, UFPR, CNPq, UFAM, UNIFESP, IFRN, UFES, CAPES, UFMT, IFPB, UFRA, UNIRIO, UFSC, IFSC, IFB, UNIPAMPA, IFPE, UNIFAP, IFSP, CEFET-MG, UFAL, UFRN, UFCG, IFSul, UFPA, UFPI, FIOCRUZ, UTFPR, UFSM, UFTM, IFPI, UFFS, FURG, IFAC, UFAC, IFRR, UFG, IFAL, CP I, UFJF, IF SUL DE MINAS, UFSCar, UFCSPA, UFOP, UFRR, UFS, UNILA, IFC, UFVJM, UFPE, UFPel, IFNMG, IFAM, UFRPE, IFMA e UNIVASF).

de recursos públicos e interesses privados, maior a ingerência presumidamente técnica da CGU.

No Gráfico 6, no quadrante superior direito, acima da mediana da taxa de manutenção pela CGU das decisões já proferidas pelo órgão demandado, e à direita da mediana da taxa de pedidos por recurso, estão o núcleo duro da administração direta, os bancos públicos e a administração direta como um todo. Isto quer dizer que uma solicitação feita a esses órgãos têm tendência maior de gerar disputa administrativa e, quando for analisada pela Controladoria, é maior a probabilidade que ela não seja reformada pelo órgão. Justamente o oposto, dentro das balizas já mencionadas, para os negócios estatais, para as instituições de ensino federais e para a administração indireta como um todo. Afastadas dos demais, as agências reguladoras são o lugar, na União, onde há a menor tendência da demanda ser revertida em uma disputa administrativa.

Um estudo detalhado seria necessário para aprofundar a hipótese de que a Controladoria é mais exigente nas situações em que isto cause menos embaraço institucional ao órgão, com o Gráfico 6 sugere. Cabe lembrar que no primeiro ciclo político da LAI, a CGU tinha uma posição especial no organograma da União, vinculada à Presidência da República. Só depois ela seria alinhada aos demais ministérios, perdendo a ascendência simbólica sobre eles em Brasília. Como já foi comentado, a manutenção da sigla CGU foi uma disputa particular dentro do governo. A Controladoria teve seu status alterado para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) em 12 de maio de 2016, no período tampão de Michel Temer, mas manteve suas prerrogativas de agir como ouvidoria e no controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção. Um ajuste de nomenclatura feito depois por Temer foi mantido na gestão Bolsonaro, em 2019, de forma que a sigla CGU foi recuperada - dessa vez significando Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União.

**GRÁFICO 6: Manutenção de resposta x Taxa de pedidos/recursos**

Indiretamente, uma agenda de pesquisa que partisse deste ponto, poderia considerar o achado de Cunha Filho (2019), que afirma:

A cautela ao não implementar a LAI de maneira impositiva não é apenas uma percepção dos agentes envolvidos com sua implementação. Ela parece ter sido uma estratégia deliberada e consciente, como me revelou o principal articulador dessa estratégia no momento de entrada em vigor da lei, em maio de 2012. (...) A cautela revelava, conforme afirmou o próprio ouvidor, uma postura de alinhamento aos interesses do governo (entrevistado 19). Mas não uma compreensão simplista e monolítica de “governo” exclusivamente preocupado em restringir acesso a informações ou em praticar atos sem o monitoramento popular. Os desejos da alta cúpula, que possivelmente se refletiam nos entendimentos da burocracia, mostravam-se mais complexos, pois revelavam pretensões de divulgar informações públicas, mas de modo a não causar traumas ou reações fortes, ou seja, revelavam pretensões de

promover transformações e adaptações culturais que perdurassem no longo prazo. Ou seja, mesmo uma política conflitiva, que envolve disputa entre dois atores, pode não se tornar disruptiva se os atores adotarem estratégias voltadas a amenizar esses conflitos, como a CGU e a OGU fizeram ao longo do processo que analiso. (CUNHA FILHO, 2019, p. 124-125)

A interpretação de Cunha Filho sobre a consciência institucional do órgão sobre a implementação da LAI contrasta com o encontrado anos antes, em 2011, quando dentro da parceria da CGU com a Unesco, o sociólogo Roberto DaMatta pesquisou a percepção de servidores públicos federais sobre a forma como viam o direito à informação. O pesquisador indica haver, na União, uma visão “infantilizada” dos cidadãos pelos funcionários públicos, pois “o cidadão não seria capaz de se comunicar diretamente com o Estado, por não saber quais informações solicitar ou como utilizá-las” (DAMATTA, 2011, p. 6). Ao mesmo tempo, os servidores reconhecem que devem mais obrigações à sociedade (88,5%), que ao Estado (4,1%), que ao governo (3,1%), que a seus superiores (1,4%) e que aos seus colegas de trabalho (0,4%).

Quando questionados sobre casos concretos de acesso à informação, os funcionários públicos disseram ter interesse em saber as motivações do solicitante - hipótese depois vedada pela LAI - “para avaliar a relação custo-benefício de atendê-lo” (DAMATTA, 2011, p. 8). Além do “receio generalizado” sobre o uso das informações, DaMatta identificou preocupação nos servidores sobre os impactos dos atendimentos na infraestrutura e recursos humanos dos órgãos, pois o dispêndio deles no fornecimento dos dados afetaria a performance geral do serviço público.

DaMatta também identificou um comportamento classificado por ele como “cultura do pendrive”, no qual servidores “se apropriam de dados e informações sob sua responsabilidade, sem os compartilhar com os colegas, nem possibilitar a agregação desses insumos de conhecimento em benefício dos cidadãos interessados” (DAMATTA, 2011, p. 12). Perguntados sobre em que situações julgam que não poderiam ser responsabilizados funcionalmente, responderam que (i) quando a informação não estivesse ao seu alcance, (ii) o pedido não fosse respaldado na LAI, (iii) a informação já fosse pública, (iv) o atendimento à solicitação não estivesse dentro da sua “lista de responsabilidades” e (v) se não tivesse sido treinado e capacitado para o atendimento ((DAMATTA, 2011, p. 17-18).

Ou seja, é deste patamar, no qual servidores públicos reconhecem sua obrigação para com a sociedade, mas veem essa mesma população de forma “infantilizada” e desconfiam dos usos que ela fará dos dados prestados, temendo serem responsabilizados funcionalmente, enquanto alguns vivem a “cultura do pendrive”, que caberia à CGU induzir a correta abertura da informação pública. Sendo que o cenário é complexificado, com prováveis consequências para a implementação da norma, pela doutrina do “incrementalismo” e da “cautela”. Essas nuances serão recuperadas mais adiante, na análise dos recursos.

Para efeito desta tese, interessa o debate que se segue a essas ponderações, justamente numa análise mais qualitativa da interação entre requerentes e requeridos, naquilo em que os recursos são mediados técnica e politicamente pela CGU. Eles servirão para questionar a performance da LAI, na sua instrumentalização secundária, e a transição disto para a vivência do acesso à informação. Metodologicamente, contudo, é preciso considerar, que os recursos disponibilizados pela CGU não estão padronizados, então alguns dos analistas que fazem a discussão do caso concreto reproduzem na íntegra as interações anteriores entre o cidadão demandante e os agentes estatais, mas outros não o fazem, optando por selecionar trechos das peças.

Com base nessa variação entre os materiais, e no que já se discutiu sobre o código técnico, e como a política resta implícita na aura técnica, a investigação dos textos não poderá utilizar das reduções comuns à Análise de Conteúdo, nem das modelagens mais difundidas da Análise de Discurso. Buscando uma forma de identificar e modular os achados, no próximo capítulo se justifica a escolha dos fundamentos da Análise Sociológica do Discurso e como eles foram mobilizados ante outras técnicas de sistematização de achados para oferecer uma interpretação da pesquisa de campo documental.

### 3.2 ANÁLISE SOCIOLÓGICA DO DISCURSO IMPLÍCITO

Depois de conhecer a dinâmica dos recursos, reconstruindo-a por meio das estatísticas oficiais, há a questão de como tratar os 3.564 arquivos disponíveis para consulta, relacionados a recursos administrativos julgados pela CGU de 2012 a 2016. Uma análise inicial mostrou que ao adotar a Análise de Conteúdo, o procedimento de



isolar em células temáticas menores os excertos destes papéis não ofereceria substrato suficiente para uma reflexão sociológica do tema, visto a relevância do contexto e de eventuais ausências para a descrição e para a interpretação das situações. Os arquivos precisariam ser considerados um a um, na dinâmica interna do documento, depois encaixados no contexto daquele órgão e na dinâmica da LAI para que mais sentidos pudessem ser identificados.

Optou-se, portanto, por utilizar técnicas da Análise de Discurso, já que a “AD preocupa-se em compreender os sentidos que o sujeito manifesta através do seu discurso” e que “na AD a linguagem não é transparente, mas opaca, por isso o analista de discurso se põe diante da opacidade da linguagem” (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 684). Do universo disponível, entendeu-se que a técnica mais adequada à empreitada seria a da análise sociológica do discurso (ASD). A aproximação com o ferramental da ASD foi feita com artigos descritivos do método (RUIZ RUIZ, 2014; GODOI; COELHO; SERRANO, 2014; MARTIN-CRIADO, 1991) e a partir do *Handbook of Discourse Analysis* (SCHIFFRIN; TANNEN; HAMILTON, 2001).<sup>89</sup> Sobre as diferenças entre as análises consideradas:

A análise sociológica dos discursos não é uma análise quantitativa do conteúdo – concebida como uma soma de significados pré-determinados de palavras –, nem uma análise estrutural de textos – realizada em um plano sintático ou semântico –, mas uma análise contextual, onde os argumentos tomam sentido em relação com os atores que os enunciam. (...) Pelo fato de não estar focalizada nas funções imanentes ao texto, a análise sociológica dos discursos desprende-se do texto e opera um deslocamento do objeto focalizado pela análise do discurso para a busca das regras de coerência que estruturam o universo dos discursos nas organizações. (GODOI; COELHO; SERRANO, 2014, p. 518)

Dentro da ASD, a leitura flutuante do material caracterizou-se pela inspeção atenta e compreensiva das peças, respeitando a integralidade dos textos. Feita a detecção de um item de interesse, buscava-se interpretar as intencionalidades presentes no discurso, ou seja, os sentidos que ele produzia e a generalização

---

<sup>89</sup> Para uma visada da trajetória da técnica, associada à Escola Qualitativista Crítica de Madri, ver o início do artigo conjunto de Godoi, Coelho e Serrano (2014). Nele, as pesquisadoras citam o ano de 1973, durante a ditadura franquista, como marco para o início da organização da técnica. Segundo elas, os problemas sociais do período fizeram com que se buscasse um “reposicionamento da linguagem como discurso social”, construída “com os materiais críticos do momento: estruturalismo, psicanálise e Escola Crítica de Frankfurt” (GODOI, COELHO; SERRANO, 2014, p. 510-511).

decorrente disso. Houve uma dificuldade inicial, que foi desvincular o olhar do jornalista - treinado para localizar conteúdos noticiáveis - dos conteúdos interessantes à análise sociológica.

A técnica, conforme explicada por Ruiz Ruiz (2014), é adequada às limitações agora constatadas dos documentos e permitem reflexões com base no conteúdo implícito dos pedidos de informação. Como diz o autor, se trata de expor os conteúdos evidentes, questionando justamente esse seu caráter evidente para depois interpretá-lo a partir de um quadro referencial que exiba os esquemas mentais presentes na articulação do contexto, do texto e do implícito no discurso da transparência. A dissecação do não-dito tem tanta relevância quanto o discurso registrado.

La detección del discurso implícito comenzará por la sospecha de una carencia, de algo que se dice sin estar explícitamente en el texto. A partir de esta sospecha se le pregunta al texto qué se dice implícitamente porque se quiere decir de esta manera, esto es, qué se insinúa; qué no se dice produciendo implícitamente un efecto de sentido, esto es, qué se oculta; qué se dice implícitamente aunque no se quiera decir, esto es, qué se dice de manera fallida; y, por último, qué se dice implícitamente sin que haya ninguna intención de decirlo o de no decirlo, esto es, qué subyace al texto. (RUIZ RUIZ, 2014, p. 187)

Ruiz Ruiz salienta na obra o risco interpretativo que isto implica, pois se trata de denunciar omissões cujo sentido têm relevância para a análise. A operação concede ao pesquisador o papel de sustentar a afirmação que um discurso, num caso, foi insinuado de propósito, insinuado sem querer, omitido intencionalmente ou omitido de forma subjacente, sem que o produtor do discurso tenha se dado conta do ocorrido. “Pero tanto las dificultades como los riesgos están justificados por la importancia discursiva de las ocultaciones como una dimensión del discurso implícito a la que podemos denominar discurso ocultado o silenciado”, diz Ruiz Ruiz (2014, p.175). Ele delimita essa abordagem multidimensional nesse diagrama:

## DIAGRAMA 7: DIMENSÕES DO DISCURSO IMPLÍCITO

Traduzido e adaptado de Ruiz (2014)

	<b>QUERER</b> DIMENSÃO INTENCIONAL	<b>NÃO QUERER</b> DIMENSÃO NÃO-INTENCIONAL
<b>DIZER</b>	<i>QUERER DIZER</i> <b>Dimensão insinuada</b> O que é dito de maneira implícita porque se queria dizer desta maneira (Discurso simulado, metáforas etc.)	<i>NÃO QUERER DIZER</i> <b>Dimensão falha (lapso implícito)</b> O que não se quer dizer, mas é dito de maneira implícita
<b>NÃO DIZER</b>	<i>QUERER NÃO DIZER</i> <b>Dimensão ocultada ou silenciada</b> O que não é dito nem de maneira explícita, mas gera um efeito de sentido implícito	<i>NÃO QUERER NÃO DIZER</i> <b>Dimensão subjacente</b> O que é dito de maneira implícita e não se queria dizer, mas também não se queria não dizer

O passo a passo consiste em, após detectar uma situação reiterada, anormal ou surpreendente no discurso explícito, formular uma conjectura sobre ela. No caso da LAI, considerando que a lei dispensa o requerente de justificar por que precisa da informação, por exemplo, seria buscar essa interpretação no contexto do pedido. Em geral, nos autores do campo, isto é feito em três aproximações sucessivas do arquivo, sobre as quais não há um consenso, variando a terminologia conforme quem a utiliza (GODOI; COELHO; SERRANO, 2014, p. 519). Começa-se pela análise textual, considerando o que é dito, passando à contextual, que reflete sobre a situação de enunciação na sua origem e da sua repercussão no meio social. Na terceira, procede-se a interpretação sociológica.

Ruiz Ruiz (2009, p. 3) é claro ao dizer que as técnicas da ASD, ainda que frequentemente discutidas no âmbito dos “discursos provocados” (situações formais de entrevista em profundidade ou grupos focais), podem ser aplicadas no estudo dos “discursos naturais” (situações do cotidiano). Nisto, diz ser importante a consideração do ponto de vista do emissor do discurso para que se conjecture sobre sua ação social. E depois alerta que as três aproximações do objeto não significam a realização segmentada das análises textual, contextual e interpretativa, mas que “o mais frequente é que a análise se realize simultaneamente nos três níveis, em um contínuo

ir e vir de um a outro, havendo diálogo entre eles” (RUIZ RUIZ, 2009, p. 5). No artigo, o autor não delimita como operacionalizar cada um, apenas citando exemplos, como a possibilidade de usar o método do enquadramento de Goffman na etapa contextual, e as análises sobre as razões práticas, de Bourdieu, na fase interpretativa. Na tese, buscamos soluções mais adequadas ao objeto que as citadas por ele.

Retomando, a partir da sistematização de Ruiz Ruiz, a ASD vê o discurso ao mesmo tempo como objeto, como acontecimento singular e como informação sobre algo, ideologia e produto social. As etapas procedimentais deste ciclo são caracterizar o discurso, compreendê-lo e interpretá-lo sociologicamente, numa cadeia que parte do enunciado, passa pelo ato da enunciação e chega até uma eventual generalização a partir do ocorrido.

Nesta linha, Alonso (2013, p. 9), que prefere referir-se à abordagem em discussão aqui como Sócio Hermenêutica, diz que o trabalho pretendido “não é uma análise textual, linguística, psicanalítica ou semiológica, que não se busca a estrutura subjacente da enunciação, (...) mas se quer a reconstrução do sentido dos discursos na situação da sua enunciação”. Citando Paul Ricouer, o autor argumenta que “toda interpretação acontece na encruzilhada da pluralidade de sentidos do social” (ALONSO, 2013, p. 12).<sup>90</sup>

No mesmo campo de estudos, ao falar da ASD, Martín-Criado (1991) busca avançar na conceituação do que seria o “enunciado” e a “enunciação”, que ele descreve como sendo “um jogo de poder”. Para ele, cada ato de fala assemelha-se a uma “jogada” de tabuleiro, por meio da qual os emissores negociam a própria posição em disputa. Diz que “[os emissores] negociam no mercado da interação seu valor social e o valor dos seus produtos linguísticos”, de tal forma que “a performance é o limite que se apresenta para os atos de linguagem” (MARTÍN-CRIADO, 1991, p. 201).

Esta colocação ganha complexidade se enquadra mais rigorosamente, como demonstram Hamann, Maesse, Scholz e Angermuller (2019). Para esses autores a noção de contexto precisa ser mais bem problematizada quando se trata de integrar dados sociologicamente orientados à análise de discurso, motivo pelo qual defendem a recuperação do termo “dispositivo” do vocabulário foucaultiano. Eles entendem que

---

<sup>90</sup> Conforme sublinhado na defesa da tese, também se poderia ter optado por uma interpretação hermenêutica do discurso, em vez da ASD. Essa é uma abordagem ainda a ser realizada no campo.

é relevante não excluir do desenho de pesquisa que elementos discursivos estão contidos em arranjos institucionais de poder.

Então esses arranjos institucionais, que incluem de leis a pressupostos morais e filantrópicos, organizam-se numa rede que constitui e organiza os sujeitos. Esta rede opera simultaneamente na esfera do poder, do saber e das subjetivações, como destaca Marcello (2014), ao recuperar a visão de Deleuze sobre a noção de dispositivo. Todavia, mesmo considerando que “toda produção de saber é ao mesmo tempo o que remaneja, redistribui e atualiza as relações de poder” (MARCELLO, 2014, p. 206), essa agenda de pesquisa não é objeto direto da tese - ainda que os achados daqui sirvam de ponto de partida para uma investigação exploratória neste sentido.

Essas ponderações sobre não menosprezar a relevância da caracterização do contexto na ASD serão consideradas ante o exposto no Capítulo 2, que traçou a trajetória do direito à informação à luz da hipótese da democracia monitória - logo, da profusão do controle social nos governos contemporâneos. Dado os limites dessa tese não vamos avançar aqui na ideia da transparência pública como um dispositivo, articulada como objeto de saber-poder - mas há *insights* sobre isto em Power (1994) e Han (2017), citados anteriormente.

Segundo Antaki, Billig, Edwards e Potter (2003, p.4), é comum que pesquisas cuja ferramenta metodológica seja a da análise do discurso eventualmente cometam seis tipos de pseudo-análises, classificadas por eles como (i) feita dos resumos, (ii) obtida a partir da tomada de posição, (iii) decorrente do excesso, (iv) oriunda do enredamento circular entre discursos e construções mentais; (v) em consequência de falsas generalizações e (vi) por seleção de elementos.

Os autores querem dizer, com pseudo-análises feitas dos resumos, que a AD não pode ser feita a partir da súmula da situação de entrevista, ou, no caso dessa tese, do resumo descritivo do arquivo, pois seria uma interpretação de segunda mão, desprovida de detalhes capazes de enriquecer a interpretação. No segundo, que são as pseudo-análises a partir de tomadas de posição, eles criticam quando a interpretação proposta pelos pesquisadores apenas expõe uma opinião do investigador sobre algo dito por uma das pessoas ou documentos estudados - sem problematizá-la dentro das condições da pesquisa.

Algunos analistas conceden mucha importancia a demostrar simpatía o a solidarizarse con los sujetos de sus estudios, lo cual es particularmente comprensible si están estudiando los relatos, por ejemplo, de quienes han sufrido algún tipo de discriminación. Frente a víctimas de abusos sexuales, violentos o racistas, resulta aceptable que una investigadora ofrezca una demostración de simpatía o solidaridad y cumpla con un deber a la vez moral y teórico. Es posible que vea en las transcripciones o citas una forma de darles poder pues estaría dándoles voz. Tales citas podrían, a su vez, estar retóricamente organizadas para producir simpatía de parte del lector hacia la víctima y en contra de quienes hayan perpetrado los abusos. Sin embargo, dar voz, conceder poder a quien no lo tiene empleando el exceso de acotaciones, por más deseable que pueda ser en sí mismo, no equivale a analizar lo expresado. (ANTAKI; BILLIG; EDWARDS; POTTER, 2003, p. 10)

Por pseudo-análise decorrente do excesso, esses autores se referem, no item três, às situações opostas ao do primeiro exemplo. Eles insistem que pesquisas nas quais há um grande número de descrições dos dados, sem que haja o correspondente esforço analítico, estão baseadas na impressão errônea que os dados falam por si mesmos. Com pseudo-análise circular, a crítica é aos trabalhos cuja seleção de perfis dos entrevistados é deliberadamente homogênea para assim apresentar uma pretensa ideologia ou repertório de grupo sem analisar essa qualidade fora dela mesma - se eles são mesmo assim; como se comportam com outrem que não compartilha dessas características. A mesma pseudo-análise circular acontece, pontuam, quando o investigador aceita que afirmações como “eu penso” objetivamente indicam um pensamento do seu estudado - considerando-as comportamento dado em vez de ponto de partida para uma problematização da manifestação (ANTAKI; BILLIG; EDWARDS; POTTER, 2003).

No quinto item, a pseudo-análise de falsas generalizações, os autores alertam para o risco de tomar características identificadas em um grupo como propriedades de toda uma classe de pessoas. E, no sexto, na crítica à seleção de elementos, apontam como reconhecer singularidades nos textos e agrupá-las, por si só, e daí extraindo uma generalização, não é uma pesquisa original.

El análisis original debe apuntar a examinar cómo ciertos dispositivos discursivos establecidos son utilizados, sobre nuevos materiales de trabajo, para dar cuentas de las dinámicas interaccionales. Lo que se requiere es demostrar lo que los elementos característicos hacen, cómo se emplean, para qué, cómo se manejan secuencial o retóricamente, etc. Remarcar que "eso es una lista de tres partes", por ejemplo, es identificar un rasgo discursivo ampliamente conocido, tanto de conversación como textualmente. El interés

estriba en descomponer tal declaración y demostrar o que produce en una serie de materiales nuevos. El buen análisis siempre se mueve, de modo convincente, de ida y vuelta entre lo general y lo específico. (ANTAKI; BILLIG; EDWARDS; POTTER, 2003, p. 17)

Com esses cuidados à vista, e passando à análise documental, primeiro foi realizada a leitura flutuante de todos os 3.564 arquivos. Pela natureza destes, não foi necessária nenhuma transcrição, visto que os diálogos entre requerentes e órgãos públicos, com a manifestação da CGU, estão previamente digitados e são obtidos em formato fechado (do tipo PDF). A organização interna mudou ao longo do tempo, de 2012 a 2016, mas em geral ela segue uma estrutura semelhante. Há um cabeçalho, no qual consta a “referência” ao código individual do pedido de informação (“00077.000065/2015-56”, por exemplo), o “assunto” conforme a situação administrativa (“Recurso contra decisão denegatória de acesso à informação”), se há “restrição de acesso” (“não há restrição”, neste caso), a “ementa” com um resumo por tópicos do documento (“Relatório. Relações Internacionais. Informação desclassificada. – Negativa sem fundamentação legal – Pedido desarrazoado – Análise CGU: Acata-se a argumentação do recorrido. – Conhecido e desprovido – Recomendações”), a identificação do “órgão ou entidade recorrida” (“Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI”) e o campo “recorrente”, com a indicação anonimizada de quem requereu a informação, geralmente as letras iniciais do nome (“F. E. G.”).

Depois do cabeçalho, inicia-se o texto, endereçado ao Ouvidor-Geral da União, que é quem decide a fase recursal, em geral com base na opinião do analista que verificou o caso concreto. É de praxe haver um resumo descritivo da disputa administrativa, com a reprodução do pedido inicial, da resposta inicial, dos recursos e das respostas, com a indicação das datas nas quais foram registrados no sistema do SIC. Fica a critério do analista reproduzir o diálogo na íntegra. Neste exemplo, de recurso em demanda ao GSI, foram selecionados trechos. O arquivo tem 14 páginas.

Concluído o resumo, que ocupou quatro páginas do documento, o servidor da CGU encarregado de instruir a decisão passa à análise, atestando a tempestividade do recurso, e os demais itens obrigatórios, por lei, como se houve, ou não, a identificação de quem respondeu ao cidadão pelo órgão e se isto foi feito no prazo.



Na sequência, busca situar o caso concreto ante a LAI e demais legislações acessórias. Neste caso, o requerente pede acesso a documento cujo prazo de classificação (sigilo de Estado) expirou.

A discussão legal ocupou mais quatro páginas, até que o analista pondera objetivamente sobre o fato de o GSI ter negado acesso ao documento público. Ele diz que o órgão errou procedimentalmente ao não reclassificar o documento, mas que o GSI tem autoridade e amparo, inclusive em casos anteriormente analisados pela CGU, para negar o direito à informação neste caso por se tratar de informação sensível. Sabe-se, pelo contexto, que se trata de pedido ao manual com “os métodos, os procedimentos e as técnicas de segurança utilizadas pelo GSI para a proteção do presidente da República” (CGU em Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, 00077.000065/2015-56, 2015, p. 12 (212)).<sup>91</sup> O analista conclui que o pedido é desarrazoado, sendo acompanhado na sua opinião pelo Ouvidor-geral da União. Essa estrutura se repete, com bastante confiabilidade, no conjunto dos arquivos. Contudo, por economia de espaço, mesmo essa breve descrição não poderá ser feita em todas as ocasiões.

Da leitura flutuante, houve a sistematização de percepções sobre o material, em número de 28 que serão dispostas uma a uma, com a devida exemplificação da sua ocorrência, a seguir - sendo que a descrição está delimitada aos aspectos textual e contextual. Optamos por colocar as pontuações interpretativas no item seguinte deste capítulo, após adaptar a utilização de técnica para elaboração de categorias, que consiste em ir progressivamente depurando os achados até tê-los reduzidos a itens mais bem delimitados (SILVA; FOSSA, 2015).

---

<sup>91</sup> Optou-se por apontar de qual arquivo se fala da seguinte forma: (i) identificando de quem é a manifestação no arquivo, se é da CGU (no caso, o analista que elaborou o documento, cuja identificação consta na peça, mas para efeito desta pesquisa resta anonimizado), do requerente (identificado pelas iniciais) ou do requerido (pela sigla do órgão); (ii) pontuando por extenso o nome do órgão ao qual o pedido foi originalmente enviado, conforme o ementário; (iii) indicar o número identificador, pelo qual, atendendo ao critério de confirmabilidade, será possível acessar o documento disponibilizado em repositório próprio - disponível no hiperlink <<https://bit.ly/2OpqBWP>>; (iv) isolando o ano do código, para facilitar a percepção do dado; e (v) a página do PDF, com a paginação do arquivo entre parêntesis quando houver. Como visto na indicação da nota de rodapé, a aplicação desta modelagem resultou em (CGU em Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, 00077.000065/2015-56, 2015, p. 12 (212)).

### 3.3 CARACTERIZAÇÃO DAS FIGURAÇÕES NA LAI

Nesta parte, são apresentadas as percepções decorrentes da leitura flutuante dos arquivos de recursos à CGU no âmbito da LAI de 2012 a 31 de agosto de 2016. Elas estão dispostas numeradas, com a indicação do termo identificador daquela “figuração de controle social” em negrito, seguido da explicação do que se trata, no nível textual, e, no período seguinte, de questões relacionadas ao contexto no qual ocorre aquela situação específica, podendo ou não haver indicação de conteúdos insinuados ou omitidos textualmente. Grifos, sublinhados e palavras negritadas, nas citações dos arquivos, já estavam assim nos originais. Dentro do conjunto numerado, há exemplos comentados a respeito da figuração que se está apresentando. A discussão no nível interpretativo é feita no item seguinte.

Não foi realizado o controle estatístico da ocorrência das figurações ante o total dos arquivos, pela natureza da leitura flutuante e da sistematização das percepções. Para efeitos do controle de cientificidade, no capítulo 15, aplicadas a órgãos públicos selecionados, elas são analisadas na totalidade de recursos destinados àquela repartição pública. Espera-se que a triangulação interna sirva para embasar discussões sobre a metodologia aqui empregada e sirva para futuramente melhorá-la, visto o caráter exploratório desta pesquisa de campo. Portanto é lá que está a codificação gerada para eventuais testes de transferibilidade desta metodologia exploratória. Os itens a seguir, portanto, estão conectados um ao outro, em camadas, pelas quais vai-se detalhando a proposta de pensar a vivência do acesso à informação por meio das suas figurações de controle social.

Optou-se por chamá-las amplamente de “figurações” por entender que são situações, como definiu Norbert Elias (1994), na quais os participantes estão conectados entre si, por meio de dependências recíprocas, que se repetem no tempo, mas não de maneira fixa, variando num jogo móvel de tensões. Diz-se que são figurações “de controle social”, para posicioná-las ante a trajetória da prática concreta da LAI, dialogando com a observação de “que as cadeias de interdependência se alongaram em nossas sociedades modernas mais complexas e que o indivíduo se situa no cruzamento de um maior número de redes de inter relações” (CORCUFF,

2001 p. 42) - daí a adjetivação faz o papel de, ao reduzir, não negar a existência de outros aspectos naqueles arquivos.

“[O conceito de configuração] pode ser aplicado tanto a grupos relativamente pequenos como a sociedades constituídas por milhares ou milhões de pessoas interdependentes. Professores e alunos numa aula, médico e doentes num grupo terapêutico, clientes habituais num bar, crianças num infantário - todos eles constituem configurações relativamente compreensíveis. Mas os habitantes da aldeia, da cidade ou da nação, também formam configurações embora, neste caso, as configurações não se possam perceber directamente, porque as cadeias de interdependência que os ligam são maiores e mais diferenciadas. Configurações tão complexas terão de ser abordadas indirectamente e compreendidas mediante uma análise dos elos de interdependência”. (ELIAS, 2018, p. 143)

A indicação de 28 figurações para análise, em vez de tratá-las simplesmente como situações para a delimitação de uma única figuração maior, delimitada simplesmente à fruição do direito à informação no Brasil, no âmbito do governo federal, com certeza merecerá uma discussão futura.<sup>92</sup> Mas partimos do pressuposto que, ao identificar um conjunto ampliado de figurações, e documentá-las, será possível depois interpretá-las sociologicamente, com reflexões sobre os casos isolados, mas também sobre o ambiente no qual elas ocorrem. Como indicado na citação acima, elas apontam relações interpessoais objetivas, vertidas a termos em documentos públicos, mas com o recuo que a historicidade proporciona, e se tentou demonstrar no capítulo anterior, há de fato um alongamento das cadeias de interdependência.

---

<sup>92</sup> Trata-se de uma recomendação da banca de defesa do doutoramento, alinhada ao debate que o próprio Elias faz em uma digressão presente em “Os estabelecidos e os outsiders”: “Na verdade, esses métodos - a análise e a sinopse das configurações - são parte integrante de muitas pesquisas sociológicas. Desempenham um papel, por exemplo, na construção de modelos de grande e pequena escala - modelos de burocracias e de vilarejos, de sistemas de relações de força e de famílias; encontram-se por toda parte, na criação, desenvolvimento e revisão de hipóteses e teorias sociológicas. Desempenham um papel, mas ainda são insuficientemente conceituados como métodos característicos de uma ciência cuja tarefa central é o estudo dos indivíduos como grupos, das configurações de indivíduos como tais. (...) Os modelos das configurações, dos padrões ou estruturas sociais podem ser tão precisos e fidedignos quanto os resultados da mensuração quantitativa de fatores ou variáveis isolados. O que lhes falta é o carácter ilusoriamente conclusivo das inferências baseadas unicamente na análise quantitativa, que muitas vezes são confundidas com a exatidão. Tal como as hipóteses e teorias em geral, eles representam ampliações, progressos ou aperfeiçoamentos do reservatório de conhecimentos existentes, mas não podem ter a pretensão de ser um marco final absoluto na busca do saber, marco este que, tal como a pedra filosofal, não existe. Os modelos e os resultados das pesquisas de configurações fazem parte de um processo, de um campo crescente de investigação, à luz de cujo desenvolvimento estão eles mesmos sujeitos a revisões, críticas e aperfeiçoamentos, fruto de novas investigações” (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 56-57).

Ou seja, a teia de interdependências visada aqui não se restringe à mesa do jogo, pois os jogadores não se relacionam mediante regras acabadas e as tensões que surgem, justamente nas lacunas sobre como eles podem se comportar, são ecos de decisões tomadas fora daquele ambiente. Por isso se propõe abordar cada recurso no que tem de único, em relação ao caso concreto, para depois derivar desse acúmulo uma visão mais abrangente do que incide sobre aquela situação. Seria um erro, portanto, tomar requerentes e requeridos como aliados ou adversários - pois, conforme as variações do ambiente, ora performam um deles, ora são o oposto.

Antes de começar, é importante visualizar como funciona esse processo de interação. Para efeitos desta tese, convencionou-se dividi-lo em seis momentos. Primeiro, há ou a vontade, ou a necessidade ou a curiosidade a respeito de uma informação custodiada por órgão público, só que para que o cidadão se transforme em requerente ele precisa (i) saber da existência do direito à informação, (ii) estar ciente da existência da plataforma do SIC, (iii) ter condições materiais e intelectuais para usá-la e (iv) utilizá-la, cadastrando-se previamente, para depois realizar o protocolo do pedido de informação, no qual escolhe um órgão público e formula para ele seu pedido de informação. Das 28 figurações listadas aqui, apenas uma tem relação direta com a passagem de cidadão a requerente:

**Figuração 1 - Mimetismo com a Ouvidoria.** Em vez de procurar a Ouvidoria, que é mais adequada para reclamações ou pedido de providências, requerentes apresentam estas demandas à CGU via LAI. A confusão de propósitos motivou, em 2016, uma mudança na estatística oficial, para computar os pedidos encaminhados à Ouvidoria - 223 dos 111 mil pedidos naquele ano (0,20%); 2 dos 2.299 recursos então considerados pela Controladoria. As referências à Ouvidoria são mais frequentes que isto nos arquivos.

Liguei ao setor de marcas para saber se estava correto e mandaram eu ler o manual, informei que estava confuso e a servidora começou a rir falando que não tinha nada confuso, perguntei o nome da mesma e se recusou a dar e desligou o telefone na minha cara. Tenho o arquivo da ligação gravado da atendente do Rio de Janeiro. (Requerente F. R. T. C em Instituto Nacional de Propriedade Industrial, 52750.000268/2016-38, 2016, p. 1 (21))

Prezado Senhor, favor enviar para a Ouvidoria do INPI sua reclamação pela maneira como foi atendido, no link: <http://ouvidoria.inpi.gov.br/ouvidoria/#> O SIC é um canal para se obter informações que não estão disponibilizadas ao

cidadão. (Requerido Inpi em Instituto Nacional de Propriedade Industrial, 52750.000268/2016-38, 2016, p. 1 (21))

O conselho da Eletrobrás tem conhecimento que o prefeito de Vitória do Xingu/PA, fraudou projeto de lei para beneficiar as empresas que constroem a Obra da Usina de Belo Monte? (Requerente A. G. M. em Centrais Elétricas Brasileiras S. A., 99908.000112/2016-80, 2016, p. 1 (21))

Este canal (Serviço de Informação ao Cidadão - SIC) não é próprio para este tipo de pedido/denúncia. Para podermos ajudá-lo, sugerimos que o senhor use os canais de Ouvidoria das Empresas Eletrobras, que estão sempre disponíveis para atendê-lo. Segue o endereço: [ouvidoria@eletrobras.com](mailto:ouvidoria@eletrobras.com). (Requerida Eletrobrás em Centrais Elétricas Brasileiras S. A., 99908.000112/2016-80, 2016, p. 2 (22))

Primeiramente um excelente dia a quem estiver lendo este pedido de informação. Pois bem, gostaria de saber quais são as regras/normas que o servidor da caixa ou o seu correspondente deve seguir quando da análise do contracheque do pretense comprador do imóvel novo pelo PMCMV. (Requerente R. G. S em Caixa Economica Federal, 99902.003900/2016-88, 2016, p. 1 (21))

Nesse sentido, comunicamos que o seu pedido de acesso não pode ser atendido por este canal, visto que as informações solicitadas podem ser obtidas ou solicitadas em outros canais e está condicionando a identificação do requerente, conforme Art.60 do referido Decreto. Para sua segurança e maior agilidade no atendimento do seu pedido, orientamos que o (a) Senhor (a) procure a Agência da CAIXA mais próxima. Informamos que a CAIXA mantém SAC para informações, reclamações, cancelamentos, sugestões, serviços e elogios, com atendimento 24 horas por dia 07 dias por semana, pelo DDG 0800 726 0101 e para reclamações não solucionadas no SAC ou denúncias, a CAIXA mantém canal de Ouvidoria com atendimento de segunda a sexta-feira, das 08 às 18 horas, pelo DDG 0800 725 7474. (Caixa em Caixa Economica Federal, 99902.003900/2016-88, 2016, p. 2 (22))

São exemplos para serem tomados dois a dois, requerente e requerido, registrados na etapa da primeira apreciação do pedido. Todos de 2016, logo mais de três anos depois da vigência da LAI. Nos três casos, INPI, Eletrobrás e Caixa, houve recursos a instâncias superiores, com os casos chegando até a CGU, que optou pelo não conhecimento. Vê-se como há cidadãos que, já no início de sua relação com a LAI, atribuem propriedades ao direito da informação que ou não estão amparadas na lei (instrumentalização primária), ou não são condizentes com o uso que se costumou fazer dela (instrumentalização secundária). No primeiro par, há uma reclamação por mau atendimento. No segundo, uma denúncia de corrupção. No terceiro, consulta sobre caso concreto.

Quer-se com esta figuração debater, a princípio, os significados desse

mimetismo da LAI com os serviços de Ouvidoria. Também como a aferição disso é um primeiro sinal de que os procedimentos nos órgãos públicos têm falhas de execução, que repercutem nas estatísticas oficiais.

O segundo momento dos seis é quando o órgão público, uma vez demandado, torna-se a figura do requerido - um ente acionado dentro de um sistema legal que o obriga a determinadas coisas, pode puni-lo se as descumprir, mas que também concede margem de manobra para suas tomadas de decisão. Como esta tese avalia recursos, todos os casos tem maior ou menor grau de desacerto entre o requerente e os requeridos. E essas insatisfações começam aqui, quando o órgão responde, nega acesso à informação ou a desqualifica, sem opinar sobre seu teor, baseado na forma e não no conteúdo - como no caso anterior, em que há mimetismo com a Ouvidoria. Boa parte dessas figurações são escolhas burocráticas (“vou negar com base em qual previsão legal?”), mas cada uma delas, na forma como é conduzida, permite discussões pontuais e gerais - em especial sobre o constructo retórico que o governo federal erigiu em torno da ideia do que é, em geral, uma simples informação.

**Figuração 2 - Ausência do redirecionamento para o órgão competente para a resposta.** Há um momento, conforme a legislação, na qual o órgão requerido, ao perceber que não é o detentor da informação pleiteada, pode redirecionar o pedido para quem é apto a respondê-lo. Isto se dá no início do processo, logo após a primeira manifestação do requerente.

O recorrente postula redirecionamento de demanda já em instância recursal, redirecionamento este que a lei, seu artigo 11, parágrafo 1º, inciso terceiro, apenas contemplou como possível à luz da primeira manifestação do órgão, não sendo este obrigado, todavia, a fazê-lo. No caso concreto, o que demanda o recorrente é que a instância recursal postule originalmente em seu nome junto a novo órgão, o que a lei não autoriza. Pelo não conhecimento do recurso, em face de imprevisão legal. (CGU. em Agência Nacional de Aviação Civil, 00086.000309/2015-91, 2015, p. 1)

Em que pese haja a recorrente apresentado pedido alternativo a fim de que a demanda fosse direcionada ao órgão competente, em pleno atendimento ao que determina o § único supratranscrito, a indicação da descentralização da gestão de tal informação dada nas manifestações do demandado não permitiria o mero redirecionamento do processo a um único órgão da Administração, mas a todos os órgãos setoriais do SIPEC. Contudo, o sistema e-SIC apenas permite o redirecionamento da demanda por meio do redirecionamento do processo, sem que seja possível ao órgão demandado atuar, por meio deste sistema, tantos processos novos quanto órgãos

competentes para responder existam. Desse modo, em face da impossibilidade de fato de atender à demanda de redirecionamento em casos de informação descentralizada, a orientação para que o solicitante ingressasse com pedidos individuais em cada unidade e-SIC correspondente apresenta-se adequada. (CGU em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 03950.003901/2013-35, 2013, p. 1 (1))

Quando esse órgão inicialmente demandado não realiza o redirecionamento, e a disputa administrativa avança, o requerente fica à deriva, sendo obrigado a ingressar com outro pedido para ter acesso ao que pleiteava. No primeiro caso, tem-se o cúmulo da complicação causado por essa formalidade que o governo diz ser técnica: o Ministério dos Transportes redirecionou as perguntas à Anac, que ao analisar o pleito indicou ser o mais correto que o próprio ministério as respondesse. Trata-se de uma situação em que não é possível, nem pelo conteúdo implícito, ponderar se houve má-fé ou só displicência dos requeridos - mas, sem dúvida, trata-se de um obstáculo à fruição do direito à informação.

O segundo exemplo, mais simples, esbarra com a situação típica, caracterizada pela exposição, somente em grau recursal, que outro órgão é o responsável pela informação. Isto encerra o procedimento, com repercussão positiva para o órgão nas estatísticas oficiais, pois reitera a versão oficial de decisões mantidas (ainda que seja por omissão procedimental, não por desconhecimento do requerente).

**Figuração 3 - Escudo da transparência ativa.** Diante de determinados pedidos, há órgãos que, em vez de fornecerem diretamente a informação, limitam-se a indicar a disponibilidade dos dados em transparência ativa. Em geral, apontam o link para a informação desejada, mas nem sempre antecipam que a complexidade de algum desses procedimentos de consulta pode ser uma dificuldade adicional para o acesso à informação pretendida pelo requerente.

No exemplo a seguir, o requerente tão simplesmente perguntou se havia no Cade processos relacionados à Prefeitura de Cajamar (SP), ao que lhe foi respondido:

Por meio do site do Cade é possível consultar processos públicos submetidos à jurisdição desta Autarquia, sendo permitida a visualização de peças processuais e documentos ([www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br) > PROCESSUAL > PESQUISA PROCESSUAL). A referida pesquisa pode ser filtrada pelo nome do



interessado ou por meio de palavras-chave (campo principal de busca). Esclarecemos, por oportuno, que a busca processual não exclui a possibilidade da existência de procedimentos de natureza sigilosa ou em fase de acesso restrito, nos termos da Lei nº 12.529/2011, da Lei nº 8.884/1994 e do Regimento Interno do Cade. No caso de processos que ainda não estão integralmente digitalizados, pedidos de cópias devem ser formalizados por meio do Sistema de Pedido de Cópia ([www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br) > PROCESSUAL > SISTEMA DE PEDIDO DE CÓPIAS), ou caso se trate de processo sigiloso, através de requerimento que pode ser acessado por meio do link informado. (Cade em Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 08850.001451/2015-50, 2015, p. 2 (22))

Diante da recusa do requerente em considerar esta explicação suficiente, seguiram-se os recursos até a CGU, onde o analista consultou os links do Cade e constatou ser possível realizar a busca. E deu o pedido por encerrado, citando súmula da CMRI para assim proceder se houver uma forma específica de aceder ao dado e ela for dita ao requisitante. No caso a seguir, o requerente manifesta sua inabilidade em lidar com a transparência ativa indicada.

Excelência, a resposta da autoridade a quo remete, no tocante ao Item 1, ao Portal Orçamento Federal, onde as informações quanto ao orçamento da Polícia Federal, do ano 2002 ao 2014, estariam disponíveis. O requerente buscou os dados, como informado, mas não os localizou de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão. Pois bem. Ainda que os dados solicitados ali se encontrem, a Lei 12.527/2011 determina que as informações sejam prestadas de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão (art. 5º), e o Portal Orçamento Federal não é de fácil compreensão pelo leigo, como o é o requerente, tampouco o é para a Administração no caso específico, pois fosse, a própria Administração teria buscado rapidamente os dados, compilado e encaminhado ao solicitante. (Requerente F. Y. H. em Departamento de Polícia Federal, 08850.000657/2015-62, 2015, p. 2 (22))

Afirmando que sabe das suas prerrogativas enquanto órgão público de não ter que tabular dados pelo requerente, mesmo assim a DPF busca um diálogo com ele, detalhando como proceder:

De todo o modo, objetivando a compatibilização entre a não obrigação de fornecimento direto da informação quando disponível ao público e o direito fundamental de acesso à informação, conheço e dou provimento parcial ao presente recurso para o fim de indicar ao recorrente o caminho a ser percorrido para a satisfação de sua pretensão: 1) <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentosanuais>; 2) selecionar o ano desejado na barra lateral verde; 3) clicar em Lei Orçamentária Anual – LOA; 4) clicar em volume IV; 5) Pesquisar (F3 ou ctrl F); 6) digitar Departamento de Polícia Federal. DPF em Departamento de Polícia Federal, 08850.000657/2015-62, 2015, p. 2 (22))

O requerente não se sentiu contemplado pela explicação, recorreu à CGU e parou nisto, pois ela deu razão à Polícia Federal no pleito - com elogio à forma que o órgão se portou. Há situações em que a transparência ativa é utilizada como um escudo pelos órgãos requeridos, de forma que se o solicitante não afirmar nitidamente que teve dificuldade em utilizar o sistema indicado, permanecerá sem informação, com uma impressão ruim da LAI no Brasil e, para fins da estatística oficial, será contabilizado como uma ocorrência positiva - num simulacro de efetividade.

**Figuração 4 - Interpretação da proteção da intimidade.** A LAI prevê, no artigo 31, o respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. Com base nisto, todo um conjunto de pedidos de informação sobre o conteúdo de e-mails institucionais, gastos, viagens e até uso de redes sociais têm sido negados pela administração federal.

O demandante ressaltou ainda que os perfis do Facebook são públicos ou privados, de acordo com a permissão de quem o cria. Portanto, o acesso à lista de perfis solicitada não possibilitará ao demandante ter acesso às informações privadas, salvo se o proprietário do perfil autorize o acesso às suas informações pessoais. O cidadão salientou ainda que o seu pedido não visou o acesso aos dados privados que identificariam os perfis, tendo em vista que nem o IFB tem acesso a estes dados pessoais. Nessa linha de pensamentos, o demandante entendeu que o acesso solicitado não está enquadrado na restrição alegada pelo demandado. (...) O órgão demandado, fora do prazo, respondeu às questões formuladas pela CGU, reafirmando que "...quando o nome de uma pessoa é exposto como "bloqueado", sugere que ela infringiu alguma regra estabelecida.". Com base nessa linha de pensamentos, o demandado entende que dar publicidade aos perfis, ainda que não identificando as pessoas que os detêm, comprometeria a imagem dessas pessoas. (IFB apud CGU em Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília, 23480.007328/2016-72, 2016, p. 4 (4))

A negativa inicial remete ao art. 31, §1º, da Lei de Acesso à Informação, dando conta de que se trata de informação pessoal, depreendendo-se daí o gênero privacidade. Questionada a enquadrar a qual hipótese (ou espécie) a informação pessoal se refere, a UnB foi omissa. O referido parágrafo aponta como informações pessoais protegidas aquelas relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem do indivíduo. Ao delimitar os tipos (ou espécies) de informações pessoais que devem ser protegidos, o normativo deixa de considerar outros e, em assim fazendo, resta subentendido que para toda a informação pessoal que não se refere à intimidade, vida privada, honra e imagem, o acesso deve ser concedido. (CGU em Universidade de Brasília, 23480.002661/2014-23, 2014, p. 3 (3))

Frente ao recursos recebidos, foi feita interlocução com o BB Tecnologia e Serviços em 5/7/16 e solicitou-se que a entidade evidenciasse o nexo entre a disponibilização das respostas solicitadas e os impactos negativos aos

empregados da empresa, ou seja, que esclarecesse como a revelação dos dados poderiam ferir a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas identificadas. Requereu-se, ainda, que a empresa apresentasse novos elementos que justificassem as negativas de acesso às informações, caso entendesse necessário. (...) Ainda que as demandas versassem sobre a revelação de dados financeiros, a divulgação dos valores pagos a título de remuneração aos agentes públicos não afronta a intimidade, vida privada, honra e imagem dos agentes públicos identificados. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 3902/SP, entendeu que informações relativas a servidores públicos constituem informação de interesse coletivo ou geral, passíveis, portanto, de publicização. (CGU em , BB Tecnologia e Serviços, 99901.000511/2016-19, 2016, p. 10)

Acontece que em alguns casos a definição do que vem a ser intimidade precisa ser problematizada no caso concreto, com margem para discricionariedade do requerido e da CGU. No primeiro exemplo, o IFB disse que não divulgaria a lista de usuários do Facebook bloqueados pela sua comunicação social, pois isto poderia ofender a imagem dessas pessoas. São essas situações-limite que essa figuração busca ressaltar, pois ao exigirem tomada de posição dos representantes do governo, revelam como ele age diante de uma decisão difícil.

**Figuração 5 - Interpretação do pedido genérico.** Quem pergunta algo via Lei de Acesso à Informação tem uma noção pessoal do que a própria noção de informação significa, que pode vir a colidir com a interpretação do órgão público requerido. Nesse embaralhamento de percepções sobre o termo, a CGU aplica o artigo 3º do decreto 7.724/2012, que define “informação”, para efeitos da LAI, como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

Boa Tarde. quero a correção da minha prova de redação, pois fiz outros vestibulares e minha nota sempre foi superior a 9. Estranhamente, no Enem recebi 480, nota de aluno que busca concluir o ensino médio. Fui lesado e quero o recurso. (Requerente F. E. F. D. em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 23480.000670/2014-80, 2014, p. 1 (21))

Através deste pedido, solicito a entrada no 38º Batalhão de Infantaria, em Vila Velha, Espírito Santo, incluindo o interior de suas mais de 14 construções, local onde os pais do jornalista M.L., os também jornalistas M.N. e M.L., ficaram presos em 1972 e em 1973, durante o regime militar. A entrada é necessária para a conclusão de um documentário, produzido pela B.F., e um livro, nos quais M.L. realiza uma busca pelo passado de seus pais e a resistência deles ao regime militar. A autorização precisa ser extensiva a M., aos seus pais, M. e M., a toda a equipe de profissionais da B.F., incluindo ao menos um câmera,

um técnico de áudio, um produtor, além dos cineastas G.M. e E.G. Será necessário algumas horas de um dia para as gravações. (Requerente B. F. P. L em Comando do Exército, 60502.000196/2016-89, 2016, p. 1)

O presente despacho trata de solicitação de acesso a informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, formulada ao Ministério da Fazenda, em que foram pedidas as cópias das correspondências eletrônicas emitidas e recebidas pelo e-mail funcional do ex-ministro Pedro Malan no ano de 1995 a 2002; pelo e-mail funcional do ex-ministro do ex-ministro Antonio Palocci no ano de 2003 a 2006 e pelo e-mail funcional do ministro Guido Mantega nos anos de 2006 a 2013. (Requerente em Ministério da Fazenda, 16853.000163/2013-14, 2013, p. 1)

O órgão negou o acesso às informações que eu solicitei, alegando, em síntese, que: a) As informações contidas nos telegramas diplomáticos não se enquadrariam na definição legal de "informação"; b) O pedido não conteria a "especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida"; c) Seria, ainda, "genérico" e "desarrazoado". Nos recursos que fiz contra argumentei todas essas alegações. Solicito, assim, que os recursos anteriores sejam considerados como parte deste recurso. A resposta dada pelo MRE ao segundo recurso limitou-se a "reiterar as informações anteriores", desconsiderando totalmente o recurso que fiz. (Requerente R. L. V. em Ministério das Relações Exteriores, 09200.000284/2015-47, 2015, p. 4-5 (4-5))

No primeiro exemplo, um uso comum da LAI para obtenção de algo que tem interesse individual. Estudante prestou o Enem e pede o espelho da correção da redação, por considerar que sua nota foi baixa, com flagrante intenção - "fui lesado" - de tomar alguma medida a respeito. No diálogo, o Inep não diz quando "o acesso pedagógico" às correções será fornecido, mas que ele ocorrerá, visto que o assunto já foi objeto de Termo de Ajuste de Conduta firmado pelo órgão com o Ministério Público Federal. O analista da CGU, já que o requerente insistiu na demanda, reproduz o artigo 7º da LAI, que detalha o direito à informação em nove itens,<sup>93</sup> para frisar que a LAI "não ampara formulações de consultas, reclamações e denúncias; pedidos de providências, discussões acerca de temas de fundo das respostas prestadas e, ainda,

---

<sup>93</sup> Na íntegra: "Art. 7º: O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores".

solicitações de indenizações” (CGU em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 23480.000670/2014-80, 2014, p. 3 (23)). Ele opta por não conhecer o recurso, sem especificar em qual das hipóteses acima o pedido estaria enquadrado.

O segundo evidencia como a LAI se tornou uma opção de comunicação dos cidadãos para com os órgãos públicos, extrapolando o direito à informação. A princípio, o agendamento de filmagem dentro de órgão público não é objeto da lei, e poderia ter sido não conhecido de chofre pelo analista da CGU - mas isto não ocorreu e o arquivo registra tentativa dele, junto ao Comando do Exército, para explicitar as razões de negativa de acesso ao local. Na resposta à CGU, o Exército diz que dar acesso às instalações é prerrogativa do responsável pela unidade. A tentativa de conciliação foi inócua em resultados, mas gerou manifestação do órgão, que atribuiu a negativa à presunção “que o simples acesso e registro, por meio de filmagens ou fotografias das vias de acesso, instalações, bem como das características físicas destes prédios, podem colocar em risco a segurança tanto do pessoal, como de todo o material ali existente” (CEX em Comando do Exército, 60502.000196/2016-89, 2016, p. 5 (5)).

No terceiro, a solicitação dos e-mails dos ministros da Fazenda aprofunda o embaralhamento da noção de informação, nos termos da LAI e conforme a interpretação ora consensualizada pelos órgãos públicos. Essa discussão teve vários capítulos na administração pública federal, mas interessa saber como criou-se na CGU o entendimento que “não se pode confundir a solicitação de dados para produção de *informação*, e a solicitação da unidade de registro desses dados – o *documento*”. É a oposição entre informação e documento que irá balizar, no futuro, várias negativas de acesso consideradas genéricas. Para a Controladoria,

para ser suficientemente específico, o pedido deve preencher os seguintes requisitos: a) o assunto do registro solicitado deve ser indicado de modo individualizado e com suficiente particularidade quanto ao tempo, lugar e evento, de forma a permitir que o servidor do órgão ou entidade que tenha familiaridade com o assunto possa identificá-lo de maneira célere e precisa; b) de forma complementar, deve ser indicada, de maneira clara, a listagem dos documentos que sirvam de suporte à informação, com suas respectivas datas de emissão, período de vigência, origem e destino. (CGU em Ministério da Fazenda, 16853.000163/2013-14, p. 4)

Essa é a discussão que acontece no quarto exemplo, quando o pedido é pela comunicação telegráfica do MRE em maio e junho de 2015. Argumenta-se que isto não basta, pois precisaria indicar o assunto que interessa ao requerente,

Esse assunto, se houvesse sido apresentado, deveria constar de modo individualizado e com suficiente particularidade quanto ao tempo, lugar e evento, de forma a permitir que o servidor do órgão ou entidade que tenha familiaridade com o assunto possa identificá-lo de maneira célere e precisa. Com efeito, não há como admitir que o demandante se esquive do ônus de delimitar, de forma clara e precisa, conforme prevê o art. 12 do Decreto nº 7.724/2012, seu requerimento de informação, a fim de que seja propriamente apreciado." (...) Embora os expedientes telegráficos estejam em banco de dados eletrônico, os dispositivos de gestão e segurança limitam o acesso máximo a 400 documentos por pesquisa. O pedido de Vossa Senhoria contempla mais de 20.000 expedientes, o que requereria cerca de cinquenta pesquisas distintas, com a respectiva seleção e gravação digital dos documentos, caracterizando a exceção prevista no Artigo 13, inciso III do Decreto nº 7.724/12: Não serão atendidos pedidos de acesso à informação ... "que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações...". (Requerido MRE em Ministério das Relações Exteriores, 09200.000284/2015-47, 2015, p. 3-4 (3-4))

O acesso à informação, portanto, significa, na visão contextualizada construída pelos órgãos públicos requeridos, em interpretações da CGU e súmulas da CMRI, informação sobre fato consumado, com assunto claramente delimitado, particularizado no tempo, no local de interesse e restrito a um evento determinado - se possível, com a indicação da fonte que sugere a existência dessa informação. Nos arquivos, em geral os analistas utilizam a expressão "informação existente e específica" para se reportarem a esses requisitos. Não é possível derivar isto da LAI em si, tampouco do decreto 7.724/2012, sendo um conhecimento dado só a quem vivencia a tortuosidade da prática concreta.

**FIGURAÇÃO 6 - Interpretação do pedido desarrazoado.** Se o órgão público considerar que o pedido de informação não possui interesse público, é possível negá-lo por ser desarrazoado.

O pedido inicial se refere a acesso ao processo de implantação da rede de infraestrutura ótica INFOVIA Brasília, cujo acesso, num primeiro momento, foi negado por ser considerado desarrazoado haja vista que o acesso ao processo poderia comprometer a segurança dos órgãos da Administração Pública Federal conectados à rede. No entanto, após o recurso de primeira instância, foi concedido o acesso parcial ao processo, ao qual foram



suprimidas 19 páginas. Insatisfeito, o solicitante recorre à CGU para ter acesso à integralidade do processo. Após o estabelecimento de interlocuções com o SIC do Ministério, foi encaminhado ao solicitante as páginas faltantes nas quais foram tarjadas as informações sensíveis que poderiam comprometer a segurança dos órgãos que utilizam a referida rede. (CGU em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 03950.001129/2016-60, 2016, p. 5 (5))

Foram solicitadas informações sobre a competência atribuída à entidade para o acompanhamento de publicações da produção intelectual de seus discentes, docentes e pesquisadores, sobre a existência de programa próprio de concessão de bolsas de produtividade e acerca de eventual acompanhamento das bolsas de produtividade concedidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Após a conclusão dos esclarecimentos que justificaram de forma satisfatória a desproporcionalidade do pedido, foi iniciada tentativa de resolução mediada da controvérsia com proposta de disponibilização, pela UFAM, de planilhas contendo quantitativo de publicações, por Programa de Pós-Graduação, referentes aos anos de 2009 a 2014, a qual recebeu o devido aceite do cidadão. Após o recebimento das informações franqueadas pela UFAM o cidadão confirmou, no dia 19 de fevereiro de 2016, sua renúncia ao recurso formulado pela CGU. (CGU em Universidade do Amazonas, 23480.016024/2015-15, 2015, p. 3 (3))

A CGU costuma, ao estabelecer interlocução nesses casos, ela mesma ponderar se a requisição ofende ou não o interesse público. Igual ao caso dos documentos preparatórios, a Controladoria pratica subjetivamente a tutela antecipada dos interesses da sociedade.

**Figuração 7 - Interpretação do pedido desproporcional.** O decreto 7.724/2012 estipula, no artigo 13, que não serão atendidos pedidos desproporcionais - comumente interpretados como aqueles que exijam trabalhos adicionais de análise ou serviço de produção ou tratamento de dados. Em tese, ao alegar isso para subsidiar uma negativa, o requerido deveria indicar o cálculo de quanta força de trabalho, e em qual tempo, seria necessária para cumprir a requisição.

Peço, por gentileza, encaminhar uma lista consolidada de todos os projetos de extensão firmados entre a UFRJ e ELETRONUCLEAR, através das fundações intervenientes, desde 1980, destacando o título da atividade, período, valor total, coordenador, lotação, indicando se foi concluído satisfatoriamente ou não, ou que ainda esteja em andamento. (Requerente L. R. A. A. em Universidade Federal do Rio de Janeiro, 23480.013490/2014-68, 2014, p. 1)

A considerar o volume e quantidade de informações solicitadas a serem buscadas (desde 1980), suas análises, consolidação a serem levantadas e tratadas, informamos que a Fundação COPPETEC não dispõe de capacidade operacional e técnica plena para o levantamento destas informações sem prejuízo de suas atividades corriqueiras de apoio à UFRJ, diante de seu quadro funcional atual. (...) Considerar o levantamento de informações de 35



(trinta e cinco) anos não é algo trivial e razoável. (Requerido UFRJ em Universidade Federal do Rio de Janeiro, 23480.013490/2014-68, 2014, p. 3)

Diferentemente da COPPETEC, a FUJB, em resposta à consulta da CGU sobre a listagem solicitada pelo requerente, informou possuir banco de dados, com a possibilidade de extração dos itens desejados. Em seguida, deu conhecimento acerca de planilha contendo os dados referentes a nove projetos, cujo arquivo foi enviado pela UFRJ ao cidadão via mensagem eletrônica em 25/05/2015. No tocante ao atendimento dessa parte do pedido, verificou-se, portanto, a perda de objeto parcial do recurso, por ter recebido o cidadão as informações disponibilizadas pela FUJB. (...) Esse cenário oportuniza sugerir à COPPETEC a realização de inventário de seus arquivos e revisão de seus métodos de arquivamento, diante da realidade trazida pela legislação de acesso à informação inaugurada em 2011 no nosso país. Esforços nesse sentido trarão benefícios claros para a comunidade acadêmica e para toda a sociedade, que exige, cada vez mais, a transparência das informações públicas para o exercício efetivo do controle social. (CGU em Universidade Federal do Rio de Janeiro, 23480.013490/2014-68, 2014, p. 11)

Situações como a do pedido acima são as que mais demandam interlocução da CGU, resultando também nas ações mais contundentes do órgão em relação à variedade de setores da administração pública. A Controladoria cobra, dos requeridos, posicionamentos objetivos sobre questões, a princípio, tratadas de forma pouco aprofundada pelos órgãos nas suas primeiras negativas.

Muitos dos dez itens catalogados como exemplo da tortuosidade da informação na vivência da LAI têm amparo e relação com a atuação da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que é um órgão colegiado, composto por representantes de dez ministérios. Ela é a instância final para recursos administrativos em pedidos de acesso à informação na União - dos 5.854 recursos analisados pela CGU, os requerentes protestaram à CMRI em 2.190 casos e a Comissão manteve a decisão da Controladoria 97,39% das vezes.

Além deste trabalho, a CMRI tem se ocupado de padronizar procedimentos para alguns tipos de conflitos relacionados à prática concreta da LAI. Sete súmulas foram emitidas dentro do período em análise pela tese, todas em 2015: 1/2015, o órgão que não for o produtor das informações, mas saiba como obtê-las, deve informar o solicitante como proceder; 2/2015, o órgão pode ou não conhecer matéria estranha a ele acrescentada em fase de recurso, indicando fazer novo pedido conforme a situação; 3/2015, os órgãos podem classificar a informação solicitada no momento da instrução do pedido, devendo apenas informar o feito ao requerente; 4/2015, pedido de informação é um, pedido de desclassificação é outro, sendo que

ambos não podem ser confundidos; 5/2015, garante o acesso à informação por decisão de instâncias superiores, ainda que ato anterior advenha de autoridade incompetente; 6/2015, a declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de “natureza satisfativa”; e 7/2015, limita os recursos em sede de conselhos profissionais a três instâncias, visto que não são abrangidos pela CGU.

Citadas em outras figurações, as súmulas da CMRI são adendos à LAI que não foram submetidos ao processo legislativo, mas que pela composição de membros do Executivo, posicionam-se no campo de atuação política deste órgão. As súmulas impõem limites à CGU e aos requeridos, sendo uma espécie de ambiente seguro para tratar de interesses administrativos relacionados ao acesso à informação. Elas não são uma figuração em si, mas permeiam as relações de interdependência entre requerentes, requeridos e CGU ao agir sobre a margem de manobra de cada um.

**Figuração 8 - Suposição de uso jornalístico.** A expressão “*fishing expedition*” é usada ocasionalmente na justificativa dos pedidos considerados genéricos pela CGU. Ao utilizá-la, a Controladoria associa a requisição à prática profissional do jornalismo, como mostra o exemplo abaixo:

O pedido genérico é bastante comum em vários países, podendo constituir uma prática chamada de *fishing expedition* ou, numa tradução livre, pescaria. São casos de solicitações demasiadamente abrangentes, que demandam a produção de informações volumosas, geralmente se referindo a todas as correspondências, e-mails, atas, ofícios, memorandos etc., sobre um determinado assunto ou toda a troca de correspondência entre determinados indivíduos num período específico. De acordo com a literatura estrangeira sobre o tema, tais solicitações objetivam: a) tentar encontrar alguma informação midiática/interessante ou b) encobrir o fato de que o jornalista segue uma linha específica de investigação que não deseja revelar ao órgão/entidade ou evitar chamar a atenção de colegas da mídia sobre uma história em potencial. Com efeito, não há como admitir que o demandante se esquive do ônus de delimitar, de forma clara e precisa, conforme prevê o art. 12 do Decreto nº 7.724/2012, seu requerimento de informação, a fim de que seja propriamente apreciado. Na verdade, a imprecisão do pedido genérico impossibilita até mesmo que a Administração diligencie no sentido de satisfazer a demanda do requerente, tornando impossível, do ponto de vista fático, o atendimento ao pedido. (CGU em Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, 00077.000539/2013-06, 2013, p. 3)

Dessa maneira, não cabe nem mesmo a alegação de que o pedido se enquadraria na prática do que a CGU já se referiu em apresentações públicas sobre a lei de acesso: o chamado “*fishing expedition*”. (...) E por que não se

aplica aqui a categoria do *"fishing expedition"*? Primeiro, porque não está se falando de banco de dados volumosos, como arquivo digital que precisaria ser consultado e analisado para selecionar o que pode ou não ser liberado. Repito, o pedido solicita acesso a documentos desclassificados, já analisados, e que obrigatoriamente devem estar fisicamente disponíveis para consulta como previsto no artigo 45 do decreto supracitado. Segundo, o pedido é específico: solicitou acesso aos documentos que estavam classificados, e mais não estão. Terceiro, ainda que se alegasse que era preciso apontar um tema, tal exigência seria incabível tendo em vista que é impossível saber de antemão o tema de um documento classificado anteriormente e sobre o qual só se tem um número de referência. (Requerente F. E. G. em Gabinete de Segurança Institucional, 00077.000797/2014-65, 2014, p. 5(25))

Diferente de quando os órgãos públicos utilizam só o argumento da "informação existente e específica", a referência à pescaria numa negativa de acesso mostra uma camada adicional de análise, destacando-a do normal para essas situações. No primeiro exemplo, eram solicitados todos os ofícios e de despachos nos quais constasse o nome do então governador de Pernambuco, Eduardo Campos, de 2011 a 2013. No segundo, as informações desclassificadas desde o advento desse instituto - que na opinião do GSI deveria ser individualizado, atendendo a indicação de assunto.

Não se trata mais da mera tortuosidade do conceito de informação dentro do governo federal, mas de uma espécie de medida protetiva do Estado para si mesmo. Se assim não o fosse, bastaria a argumentação quanto à generalidade do pedido. Impedindo amplamente o acesso a conjuntos delimitados de documentos, com o foco no jornalismo "atrás de informação midiática interessante", a CGU convalida uma posição que reduz o alcance também de pesquisas científicas interessadas em documentação oficial.

Vê-se que nesse segundo momento surgem as negativas mais conhecidas para os pedidos à informação (genérico, desproporcional, desarrazoado), pois são termos que constam na lei. Ao serem sistematizados, ganharam robustez, alguns têm súmula própria e fundamentação de aceitação, ou não, com base na interpretação acumulada entre os analistas da CGU. Então, a passagem para o terceiro momento dos seis acontece quando não há mais essa divisão entre o que o requerente e o requerido fizeram, pois ambos agora se conhecem e estão se comunicando dentro da

cadeia recursal. As figurações que emergem daqui são menos procedimentais e mais baseadas no discurso de ambos - em geral, disputas argumentativas.

**Figuração 9 - Dificuldade de expressão/compreensão do requerido.** Há arquivos que registram uma evidente má vontade dos requeridos em entender o que se pede:

Informamos que não nos foi possível compreender o seu pedido. Dessa forma, ele não será atendido por não conter a especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida, conforme prevê o inciso III do artigo 12 do Decreto 7.724, de 2012. (Bacen em Banco Central do Brasil, 00075.000081/2016-40, 2016, p. 2 (2))

É importante destacar que cabe ao requerente, no momento em que formula seu pedido de acesso, com base nos parâmetros da LAI, a obrigação de ser claro e preciso quanto ao objeto de sua solicitação. Precisamente, o solicitante deve indicar com a maior clareza possível sobre quais dados, informações ou documentos almeja o acesso - Nesse contexto, o requerente parece utilizar-se do sistema E-Sic para reclamar/denunciar a postura do requerido frente a uma demanda sua sobre questões alheias à Lei nº 12.527/11. (CGU em Banco Central do Brasil, 00075.000081/2016-40, 2016, p. 7 (7))

A verdade está sendo falseada no direito de conhecimento dos atos administrativos de competência do Bacen, ante a lei de desestatização, no poder de supervisão na federalização e demais atos do Besc. (Requerente H. B. S. F. em Banco Central do Brasil, 00075.000081/2016-40, 2016, p. 7 (7)).

O pedido tem redação confusa, mas não é incompreensível a aparente vontade do requerente em saber se o Bacen pode informar sobre o andamento do pagamento aos credores do Banco Estadual de Santa Catarina, por ocorrência da sua desestatização. Em outras situações semelhantes, a CGU buscou delimitar o escopo do pedido, conferindo lógica interna à solicitação no correr deste processo. Aqui, apoiou-se na posição tomada pelo Bacen e exigiu mais clareza do solicitante. O terceiro excerto ali é a reclamação do requerente ao tratamento recebido do Bacen.

Indicada como procedimento no já citado parecer 3.102/2016, para tratar dos casos inicialmente considerados genéricos ou desarrazoados, a comunicação dialógica, no qual há um esforço de entendimento por meio da conversação, não foi empreendida neste exemplo, nem no próximo.

Gostaria de saber o motivo de tanta dificuldade e burocracia para fornecer uma única informação. Pedem para eu fazer procedimentos no sistema que não existem ícones liberados, passam etapas no email que não são verídicas e fornecem prazos para entrar com recursos que já se passaram. Peço

esclarecimentos solicitados acima, pois completarão no final do mês de março 2 meses que solicito uma única informação e não consigo obter. Só quero um quadro com o quantitativo dos cargos vagos (vacâncias) e na ativa de Administradores SOMENTE DO RIO DE JANEIRO. (Requerente em Ministério da Saúde, 00075.000245/2013-96, 2013, p. 2-3)

A cidadã interpôs recurso de terceira instância à CGU em 22/03/2013. Informou que recebeu resposta do Senhor Ministro de Estado da Saúde contendo dados referentes ao quantitativo nacional de administradores existentes, além de outros dados que não solicitou. Alegou que há dois meses pleiteia a informação sem obter sucesso. (CGU em Ministério da Saúde, 00075.000245/2013-96, 2013, p. 2-3)

Em uníssono, a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos e o Senhor Ministro de Estado da Saúde esclareceram que: a) Os cargos de administrador pertencem ao Ministério e não às unidades descentralizadas. b) A distribuição das vagas do Ministério da Saúde é feita às unidades de acordo com a necessidade e o interesse da Administração. c) Houve o encaminhamento de quadro detalhado contendo as lotações dos administradores no Rio de Janeiro, que conta com 133 cargos ocupados. d) Há 224 cargos de administrador vagos no âmbito do Ministério da Saúde. A distribuição desses cargos se dará a partir da conclusão de estudo que analisa a necessidade de profissionais nas unidades. Apenas com a conclusão do estudo será definido o quantitativo de vagas a serem destinados ao Estado do Rio de Janeiro. (MS apud CGU em Ministério da Saúde, 00075.000245/2013-96, 2013, p. 3-4)

A cidadã não se conformou com as informações prestadas. Entendeu que a Administração Pública se furtou de lhe prestar as informações com o grau de detalhamento requerido. Ela insiste em saber o quantitativo de cargos vagos para o Estado do Rio de Janeiro, distribuído por unidades. (Requerente apud CGU em Ministério da Saúde, 00075.000245/2013-96, 2013, p. 4)

Diante dos dados apresentados pelo MS, observa-se que não houve negativa de acesso à informação. O Ministério da Saúde prestou os esclarecimentos possíveis quanto ao quantitativo de cargos ocupados. (CGU em Ministério da Saúde, 00075.000245/2013-96, 2013, p. 4)

Não há registro no arquivo de uma tentativa de diálogo com a pessoa requerente, considerando que a informação pretendida foi disponibilizada. Há uma contradição nisto, pois a CGU, que se julga apta a tutelar se um documento pode gerar “expectativas equivocadas” na sociedade, evita exercer o mesmo cuidado em casos técnica e politicamente mais simples.

**Figuração 10 - Dificuldade de expressão/compreensão do requerente.** Se há arquivos que registram uma evidente má vontade dos requeridos em entender o que se pede, há também aqueles nos quais os requerentes não buscam ativamente se fazer entender para viabilizar os pedidos - ou compreender o que se diz. Por exemplo:

Cidadão manifesta-se nos seguintes termos: "IMPOSTA RENDA FONTE". (...) : Órgão informa que o pedido foi considerado incompreensível, razão pela qual não foi possível encaminhá-lo ao setor competente. Orienta o requerente a formular novo pedido. (...) Cidadão limita-se a manifestar-se nos seguintes termos: "SEM COMPETÊNCIAS." (...) Verifica-se que o pedido inicial do requerente não possui requisitos mínimos de admissibilidade, mostrando-se incompreensível e, desta forma de impossível atendimento. Ademais, verifica-se que tampouco seu recurso apresenta conteúdo efetivamente recursal, não sendo possível dele conhecer. (CGU em Ministério da Fazenda, 16853.001458/2015-70, 2015, p. 1)

A expressão de "filha de qualquer condição" expressa na Lei n.º 3.765/60, para a qual a Lei n.º 4.242/63 faz expressa condição, exige que a mesma seja inválida, ou tal determinação se dá tão somente para o ex combatente? (Requerente V. A. M. em Comando da Marinha, 60502.003744/2013-80, 2013, p. 1 (21)) > Participo a V. Sa. que a solicitação foi considerada incompreensível, tendo em vista que não apresenta um pedido específico, de forma clara e precisa, o que contraria o constante no inciso III, do art. 12, do Decreto nº 7.724/2012. Decreto nº 7.724/2012. (Requerido CMAR em Comando da Marinha, 60502.003744/2013-80, 2013, p. 1 (21))

As situações de diálogo são importantes para a compreensão da totalidade dos arquivos e esses casos em específico, se ponderados, podem indicar algo se combinados com outras figurações, como aquela que identificou, no início, a confusão que se faz entre a LAI e os serviços de Ouvidoria.

**Figuração 11 - Presunção de má-fé do requerido.** Há nos recursos queixas contra a administração pública: denúncias de corrupção, insinuações de corrupção, insinuações de incompetência e marcações textuais explícitas de desconfiança ante o aparato do Estado.

Insatisfeito com as respostas obtidas, o cidadão interpôs recurso em 04/02/2013. Alegou que as informações prestadas pela Anatel careciam de clareza e fundamentação legal. Reclamou que a agência é conivente com o descumprimento de regulamentações por parte das empresas operadoras. Denunciou possível violação de direitos do usuário. (...) Reclamou do tratamento dispensado à manifestação 2442952-2012 pela agência, que ensejou danos ao usuário. Denunciou a Anatel por omissão em virtude de eventual descumprimento de normativos correlatos a sua competência. Apontou para sensação de impunidade diante da ausência de multa para restituir usuário lesado e subtraído. (Requerido apud CGU em Agência Nacional de Telecomunicações, 53850.001586/2013-16, 2013, p. 3)

Outrossim, reitero a necessidade de resposta específica a este pedido, não sendo aceito por este cidadão manobras evasivas e subterfúgios procrastinatórios desse importante órgão público, haja vista que o servidor público escalado para responder este pedido agiu com má-fé e total

desatenção ao escrever na resposta acima que: "Esclarecemos, mais uma vez, que o acesso à informação solicitada não foi franqueado em razão da Lei de Acesso não servir ao pedido de cópias de autos de processos administrativos em andamento." Cumpre destacar que não foi pedido cópia de processo algum por este cidadão na petição inicial, o que demonstra nitidamente a total falta de preparo de servidores públicos lotados nesse órgão público de elite da Administração Pública Federal, por ser vinculado à Presidência da República. Tal servidor público, concursado ou não, deve estar com o seu ocioso tempo de expediente diário ocupado com acessos desautorizados à Wikipedia, Facebook e que tais, para talvez macular a honra de pessoas de bem e não cumprir o que manda a Constituição Federal e a Lei de Acesso à Informação. Termos em que pede e ESPERA deferimento. (M. A. A. M em Casa Civil da Presidência da República, 00075.001067/2014-00, 2014, 2-3 (22-23))

Ao mesmo tempo em que pede informações sobre a autenticidade de documentos e a forma como funciona o correio institucional, requer a devolução de documentos e o encaminhamento de cópia de Nota Jurídica, o recorrente denuncia eventuais crimes de falsidade ideológica e estelionato praticados no âmbito da empresa pública, aponta para má fé e improbidade administrativa; além de inobservância ao princípio constitucional do devido processo legal. Pontua-se ainda que em suas manifestações, o cidadão se vale de ironia em diversos momentos e utiliza termos impolidos ao requerer que seus recursos sejam apreciados por pessoa minimamente alfabetizada e com capacidade para fundamentar resposta legítima. (Requerido apud Caixa em Caixa Econômica Federal, 99902.000108/2013-29, 2013, p. 6)

É lamentável o despreparo e descaso do Exército Brasileiro para com o cidadão. De que adianta uma Lei de Acesso a Informação se basta o Exército alegar que "o documento não existe" ou "o documento foi destruído" e tudo fica por isso mesmo? De que adianta uma lei que deveria promover a transparência entre as instituições públicas para com relação aos cidadãos se estas mesmas instituições se utilizam de desculpas e subterfúgios para se esquivar de fornecer a informação solicitada pelos cidadãos? De que adianta uma Lei de Acesso a Informação se o Exército Brasileiro trata as solicitações dos cidadãos com tanto desrespeito e desleixo, que como resposta a um segundo recurso modifica sua posição inicial, que antes era alegar que o documento foi destruído. Quando este Comando se viu numa situação onde sustentar a destruição dos documentos os colocaria em uma situação de ilegalidade, simplesmente mudaram a desculpa, alegando então que o documento "não existe". Que credibilidade tem uma instituição que muda sua resposta de acordo com a situação que lhe é mais favorável? (Requerente J. D. S. P. em Comando do Exército, 60502.001362/2015-83, 2015, p. 2-3 (2-3))

Os requerentes possuem poucas estratégias discursivas à disposição num relacionamento mediado por computador, via formulário, com interações que não são face a face ou em tempo real. Se fossem seguir o desejado pela CGU, todos pedidos seriam específicos, sobre informações existentes, e os requerentes estariam dispostos a aceitar declarações de inexistência e indicações para manusear bases de dados variadas, acatando a presunção de fé pública, que nada disso foi feito para prejudicá-los.



Contudo, na vivência do direito, alguns elevam o tom na sua exposição de motivos, enquanto os requeridos, cuja atuação possui balizas éticas delimitadas, têm menos liberdade expositiva. Quando as desfeitas aparecem no pedido, em geral estão associadas a uma justificativa para o pedido, como no primeiro exemplo, sobre a relação de suposta convivência da Anatel com as empresas do setor. Quando surgem nos recursos, são denúncias que o órgão não recebe, procedimentos que não são compreendidos (já que cifrados neste dialeto que a CGU e os órgãos estabeleceram para lidar com o direito à informação) e o afloramento da indignação diante das limitações ao direito à informação.

Figuração 12 - **Presunção de má-fé do requerente.** Para que o sistema de garantias ao direito de acesso à informação seja capaz de lidar com situações e casos sensíveis, como a classificação de dados sigilosos, é preciso que ele tenha critérios impessoais, respeite as cadeias recursais e seja íntegro na sua prestação de contas. Há vezes, entretanto, que o formalismo age como uma armadilha para os envolvidos no Serviço de Informação ao Cidadão:

Até a presente data, o solicitante já apresentou, pelo sistema e-SIC, 1.633 (mil e seiscentos e trinta e três) pedidos de acesso à informação perante órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Desses, 469 (quatrocentos e sessenta e nove) pedidos foram objeto de recurso à CGU, diante da insatisfação do cidadão com as respostas apresentadas pelos órgãos e entidades recorridos, o que representa 8,3% (oito vírgula três por cento) dos recursos recebidos pela CGU desde 12 de maio de 2012. Evidentemente, trata-se de solicitante frequente. Em 29 de agosto de 2016, a CGU avaliou um conjunto de recursos apresentados pelo cidadão em face de negativa de acesso pelo Banco do Brasil. Constatou-se, então, que sua conduta caracterizava abuso do direito de acesso a informações, razão pela qual decidiu não conhecer qualquer dos recursos com fundamento no Parecer 3.285/2016. (CGU em Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, 50650.004192/2016-12, 2016, p. 2 (2))

O requerente R. N. S. é talvez o principal estudo de caso para caracterizar como o formalismo-limite evidencia aspectos da incompletude da CGU. Sendo dever do órgão tratar esse requerente igual a todos os demais cidadãos, no parecer referenciado na citação há uma extensa construção para caracterizar quando deve ser considerada a ocorrência de abuso do direito à informação, reproduzida aqui em sua mínima parte:

Há, portanto, três requisitos que devem ser entendidos como essenciais à caracterização do abuso de direito: a) o desvio de finalidade no exercício do direito, quando confrontado com os limites impostos por sua finalidade social ou econômica; b) a possibilidade de dano a terceiros; c) a má-fé. (...) Verifica-se que um pedido de acesso à informação poderá ser classificado como abusivo se seu atendimento implicar prejuízo à sociedade ou ao Estado. O potencial de dano pode caracterizar o ato ilícito em conjunto com os demais elementos típicos da responsabilidade; no entanto, não se exige que o dano efetivamente ocorra. (CGU em Banco do Brasil, 99901.000745/2016-58, 2016, p. 14 )

Além da quantidade absurda de pedidos e recursos, o abuso do direito e a má-fé do cidadão são claramente evidenciadas quando constatadas as seguintes situações: - solicita informações e, quando o Banco as fornece, denuncia o Banco do Brasil pelo fato de ter-lhe entregue a referida informação – *venire contra factum proprium* (ex.: NUP 99901.001259/2013-12 e 99901.001260/2013-39); - solicita informações que comprovadamente já estavam em seu poder, seja porque a CGU determinou a entrega (NUP 99901.001259/2013-12 e 99901.001260/2013-39), seja porque o próprio cidadão acostou as informações em processo judicial e posteriormente as solicita via e-SIC (NUP 99901.001074/2014-81 e 99901.001082/2014-27); - divide os pedidos a uma informação em diversos pedidos granulares na busca de decisões divergentes; - formula pedidos manifestamente genéricos, desproporcionais e desarrazoados e recorre em todas as instâncias. (...) Agrava-se a ilícita e sistemática conduta do cidadão pelo fato de que tais questões já foram exaustivamente debatidas, discutidas e julgadas improcedentes na esfera judicial, no Ministério Público do Trabalho e em outros órgãos de fiscalização e controle. Desta feita, conforme já demonstrado, verifica-se na conduta do cidadão extrapolação do uso do direito, da boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade, ao ponto de suas demandas prejudicarem o atendimento aos demais cidadãos. Diante do exposto, fica claro que o cidadão age movido de má-fé e abuso do direito, o que torna tais atos ilícitos e, portanto, merecedores de tratamento específico. (BB em Banco do Brasil, 99901.000745/2016-58, 2016, p. 15)

Considerando as informações acima, em especial a planilha de custos, verifica-se que o volume de informações demandados para atendimento aos pedidos do cidadão consumiu “R\$685.013,88 (...) desde a entrada em vigor da LAI até o presente momento”, representando “aproximadamente 6.257 horas de trabalho dos funcionários do Banco do Brasil (...) dedicadas exclusivamente para atendimento do cidadão”. Ademais, a título exemplificativo, constata-se que aproximadamente 70% dos recursos dirigidos à autoridade máxima do Banco do Brasil até maio de 2016 foram interpostos pelo mesmo recorrente. (BB apud CGU em Banco do Brasil, 99901.000745/2016-58, 2016, p. 9)

No trecho destacado no início, o Dnit utiliza a argumentação do caso relacionado ao Banco do Brasil para responder a questionamento de R. N. S. sobre a existência de uma “indústria de óbitos” no país, relacionada a acidentes de trânsito. Pela análise de mais arquivos relacionados a esse requerente, vê-se que o “tratamento específico” a ele destinado é padronizar resposta a suas apelações, não

conhecendo os seus recursos, de forma a “economizar” dinheiro público ao reduzir o tempo dispendido nessas análises.

É uma situação *sui generis*, pois na medida em que este solicitante direciona seu método de “requerente em série” a outros órgãos, eles podem não estar cientes do entendimento específico a seu respeito. No afã de enfrentar a questão genérica dos requerentes em série, a CGU estabeleceu regras gerais baseadas na conduta prévia de quem demanda informação. São seis recomendações: (i) utilizar o sistema online da Busca de Precedentes para checar os antecedentes, em caso de suspeita (dando a entender que isto pode ser feito pela identificação personalizada, além do uso de palavras-chave); (ii) quantificar o dano concreto, como fez o Banco do Brasil; (iii) manter uma “abordagem dialógica”, “sempre em linguagem acessível”, “elucidando a existência de limites ao exercício do direito”; (iv) nesta abordagem, tratar do conceito de informação na LAI, da existência de canais alternativos e “da real capacidade responsiva da instituição pública”; (v) no caso de pedidos desproporcionais, sugerir a delimitação da requisição; e (vi) buscar solução negociada “em situações reiteradas de abuso do direito”.<sup>94</sup>

Pesquisas posteriores, com recorte temporal apropriado, poderão verificar se esse código de atendimento de valor geral, embora elaborado para uma questão específica, foi aplicado em outros atendimentos - ou se tornou mais uma marcação de incompletude da CGU, pendular entre estabelecer balizas e ser o vetor da mudança que preconiza. Como esta tese se limita ao primeiro ciclo político da LAI, cobrindo arquivos até o dia 31 de agosto de 2016, e esses pareceres são do segundo trimestre do referido ano, há pouca clareza sobre estas orientações terem circulado a tempo para serem consideradas nesta análise. O Dnit, por exemplo, em parecer sumário pelo não conhecimento, não ponderou ter buscado uma comunicação dialógica ou uma solução negociada com R. N. S. Ou no caso concreto a seguir:

Na linha de tempo no Facebook, leia o artigo: "Mão de obra qualificada" (Henrique Meirelles). Fiz indicação pra Brasil, Michel aceitou, teremos combate à magia negra! O Brasil está na Pandemia de sodomia, porque continuam chamado sodomia de "sexo anal". (...) Trata-se de assunto de interesse nacional, peço divulgação. (...) Divulgar o que é vício sodomia! No Brasil é única forma de ter estabilidade em todos os setores, este vício está destruindo

<sup>94</sup> É possível consultar a íntegra do Parecer 3.102, do dia 19 de agosto de 2016, utilizando uma ferramenta online da Controladoria Geral da União destinada à busca de precedentes. Disponível em: <[http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/08850000645201708\\_CGU.pdf](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/08850000645201708_CGU.pdf)>

a nação com doenças, violências, aberrações, corrupções íntimas. (...) Vocês da casa da moeda vejam no YouTube: "EDUCAÇÃO SAÚDE SEGURANÇA". Lá só tem respostas para combate à pandemia de sodomia que está destruindo a nação Brasileira. CGU é urgentíssimo divulgar que sodomia é vício pior que vício nicotina. Que paz fonte saúde estejam com vocês. (Requerente G. P. L. em Casa da Moeda do Brasil, 99916.000063/2016-86, 2016, p. 3 (3))

As demandas do cidadão não se consubstanciam em pedidos de acesso à informação, mas, em linhas gerais, de um posicionamento seu sobre determinado tema. Também se faz presente, em suas manifestações, reclamação, assim como pedido de providência no sentido de dar divulgação sobre o assunto segundo suas convicções. 5. Nesse sentido, é importante esclarecer que a Lei de Acesso à Informação (LAI) não ampara formulações de reclamações, denúncias e pedidos de providências para a Administração Pública Federal. (CGU em Companhia das Docas do Estado da Bahia, 99917.000017/2016-77, 2016, p. 12 (1?))

Mensagens de teor semelhante foram feitas às dezenas em 2016, para órgãos federais, nitidamente não se qualificando como demanda por direito à informação. É difícil interpretar a motivação do cidadão, mas é fato que pela prática reiterada ele também é um requerente em série, cuja ação se deu no mesmo período que o do primeiro exemplo. Nesta ocorrência, autuada dois meses antes da expedição do parecer 3.102/2016, a CGU considera sem maiores elucubrações pelo não conhecimento dos recursos - após os órgãos públicos terem lidado com a situação incomum de terem que se posicionar, e depois novamente, em grau de recurso, por duas vezes, em tese pelo chefe superior e pela autoridade máxima, a respeito da questão.

Figuração 13 - **Explicitação da cidadania.** Ao argumentarem em seus recursos, os requerentes mobilizam como argumento favorável à liberação dos dados noções ora simples, ora mais bem estruturadas deles serem pessoas com direitos - ou aludindo a isso genericamente, ou citando a Constituição Federal, ou a Lei de Acesso à Informação.

O requerente reitera o seu pedido à Instituição e alega que a respectiva conduta por parte da Entidade é uma forma de restrição ao seu direito constitucional, com fulcro no art. 5º e na Lei de Acesso à Informação. Ainda, afirma ser conduta ilícita dos funcionários da Susep por inserir uma declaração falsa no que tange aos pagamentos do seguro em questão. (CGU em

Superintendência de Seguros Privados, 12649.010650/2013-50, 2013, p. 2 (22))

Nas solicitações anteriores, o CGU considerou o acesso a informação legítimo, já que negar informações dentro de uma área que não está classificada como de segurança pública fere o princípio da transparência pública. Dentro de um sistema democrático, não há motivo algum para manter em sigilo informações relativos aos conteúdos da cultura. Todos os proponentes compartilham os conteúdos de suas propostas com comissões, seleções, empresas, curadores e produtores no mercado. O acesso a informação visa esclarecer o cumprimento dos critérios do Edital, frente aos projetos selecionados pela instituição pública. (Requerente E. C. C. N em Fundação Nacional de Artes, 01590.001482/2014-99, 2014, p. 2 (22))

Há entre os usuários do direito à informação uma noção estável de si como sujeitos de direitos, perceptível no linguajar empregado - ainda que a intensidade varie de caso a caso. No primeiro caso, a referência é genérica em relação ao artigo 5º da Constituição Federal, que prevê o direito à informação, dentro das 78 garantias ali listadas, e a citação à Lei de Acesso à Informação, sem numerá-la. No segundo, fala-se amplamente num “princípio da transparência pública”, que pode ser derivado de itens da CF, mas não consta textualmente ali.

Pelos recursos, essas manifestações ocorrem das mais diversas formas, permitindo conjecturar que os usuários da LAI não veem na prestação das informações um favor do poder público para com eles, de forma que podem exigir objetivamente a aplicação de um item de uma norma ou, ainda, aludir a um princípio, na expectativa que o servidor público com o qual dialoga preencherá esse vazio com a referência adequada para dar continuidade ao atendimento. Por exemplo, fala-se em dever do cidadão de exercer o controle social, quando é a prestação de contas - um vetor de sinal contrário - que a Constituição aborda.

Figuração 14 - **Repetição das razões**. Em fases recursais, em determinados casos alguns órgãos meramente repetem a resposta inicial dada ao requerente, em geral sem acréscimo de argumentação. Diante da mera repetição, a reação da CGU varia. Vai da constatação que isto ocorreu, sem juízo de valor explícito ou implícito, até a repreensão do feito - em geral só registrada quando o requerente flagrantemente acerta na crítica ao órgão demandado.

“(...) esta Autoridade Recursal ratifica a resposta feita pelo Serviço de Informação ao Cidadão do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (...)” (...) “(...) este Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR) ratifica o contido na resposta anterior (...)”. (Requerido GSI em Agência Brasileira de Inteligência, 00077.000918/2014-79, 2014, p. 2 (2))

O Diretor de Estatísticas Educacionais reiterou os esclarecimentos prestados na resposta inicial, reforçando que os dados do Censo da Educação Superior, detalhados na menor unidade de agregação pesquisada, estão disponíveis nos arquivos de Microdados. Os Microdados do Censo da Educação Superior de 1995 a 2014 e as respectivas instruções de carga e dicionários de dados estão disponíveis no endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/basicalevantamentos-acessar>, nos formatos adotados ou recomendados pelos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – e-PING (Versão 2015). Foi indicado ao cidadão a leitura do arquivo denominado “Leia-me” para orientações quanto ao uso dos Microdados. (...) Em atendimento ao recurso em 2ª instância registrado sob o protocolo nº 23480009074201627, segue resposta elaborada pela unidade responsável: “1. Trata-se de análise de recurso formulado em 2ª instância, em 7 de junho de 2016, referente à demanda de protocolo nº 23480009074201627. 2. A respeito, reitero os entendimentos da Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED) deste Instituto, exarados tanto na resposta encaminhada em 31 de maio de 2016, quanto no recurso de 1ª instância, respondido em 6 de junho de 2016. Brasília, 10 de junho de 2016. MARIA INÊS FINI Presidente. (Requerente Inep em Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 23480.009074/2016-27, 2016, p. 3 (3))

Em atenção ao recurso interposto, reitero a resposta anterior, informando que os documentos resultantes de processos negociais conduzidos no âmbito desta Secretaria foram disponibilizados a vossa senhoria. Reforço que os demais documentos protocolados por entidades junto à SEGRT servem de base para estudos preliminares e para as negociações, das quais originam-se os eventuais Termos de Acordo, sendo estes os documentos oficiais produzido pela Mesa Nacional de Negociação Permanente. Por fim, reitero a impossibilidade de disponibilização dos documentos apresentados pela entidade Sinagências à Mesa Nacional de Negociação Permanente, bem como dos ofícios convocatórios desta Secretaria, por entendermos configurar trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade, conforme disposto no inciso III do Art. 13 do Decreto Nº 7724/2012. (Requerido MPOG em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 03950.000450/2016-27, 2016, p. 1)

No primeiro exemplo, o requerente desejava saber quantos cargos de Oficial de Inteligência e de Oficial Técnico de Inteligência havia na Abin, quantos estava vagos e quantos ficariam vagos em razão de aposentadorias. A agência disse o quantitativo, mas se negou a tratar dos cargos vagos, argumentando que poderia “comprometer” suas atividades. Isto foi repetidamente questionado em recursos, obtendo as respostas em destaque - numa disputa que acabou com a classificação de

documentos relacionados às aposentadorias, de forma que mais não foi dito ao requerente.

No segundo, diante de um pedido no qual o requerente queria saber dados sobre o ensino superior de Educação Física em São Paulo, o Inep indicou que fosse consultada a base estatística da instituição. Em recurso, o requerente afirmou não ter conseguido gerar as respostas que precisava, insistindo que o órgão processasse os dados. A CGU, nesta ocasião, disse que não poderia obrigar o Inep a fazer isto, pois o cidadão poderia “fazê-lo pelos próprios meios”.

Por fim, o Ministério do Planejamento se recusa repetidamente a franquear acesso de documento ali protocolado pelo Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (Sinagências), alegando se tratar de documento preparatório em processo de negociação salarial. A questão acaba com a cessão de parte do solicitado ao requerente e a indicação, da CGU, que ele poderia apresentar denúncia contra o MPOG se assim bem entendesse.

**Figuração 15 - Reiteração das perguntas.** Da mesma forma que alguns órgãos federais limitam-se a repetir sua resposta inicial nos recursos posteriores, também há requerentes que reiteram seus pedidos na expectativa que a opinião do requerido seja alterada no reexame pelas autoridades superiores.

Reitero o pedido inicial visto que a resposta não tem nada a ver com a pergunta. Solicito informar qual seria o investimento financeiro necessário para a implantação de novas usinas geradoras de energia elétrica e sistemas de transmissão e distribuição suficientes para eliminar a prática do horário de verão no Brasil. (...) Reitero o pedido inicial visto que a resposta não tem nada a ver com a pergunta. Eu não perguntei o "custo evitado". Solicito informar qual seria o investimento financeiro necessário para a implantação de novas usinas geradoras de energia elétrica e sistemas de transmissão e distribuição suficientes para eliminar a prática do horário de verão no Brasil. (Requerente R. N. S. em Ministério de Minas e Energia, 48700.002270/2016-60 , 2016, p. 2 (2)).

Solicito a V. Exa que seja cumprido o caput e parágrafo 4º do art. 39 da Lei nº 12.527/2011 na desclassificação dos processos nº 01180.000177/2003, 01180.00496/2003, 01180.000541/2004, 01180.565/2004 e 01180.000508/2011, classificados no grau de sigilo "secreto". Outrossim, informo V. Exa que o NUP 00077001091201259 já previa a referida desclassificação a partir de 16 de maio de 2014, não cumprida pela Administração até a presente data. (Requerente M. A. A. M. em Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, 00077.001000/2014-47, 2014, p. 1-7 (21-27))



Nitidamente a diretoria da estatal está escondendo a informação porque faltou com a verdade em uma resposta anterior. Tão logo me respondam este questionamento poderei encaminhar a denúncia À Ouvidoria da CGU, pelo que reitero o pedido. REITERO A SOLICITAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO. A TENTATIVA DE A DIREÇÃO DA ESTATAL EM ESCONDER AS INFORMAÇÕES É PORQUE ESTÁ HAVENDO TODA SORTE DE MÁ GESTÃO E CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO NA INFRAERO. (Requerente A. N. E. I em Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, 99927.000354/2015-64, 2015, p. 2 (2))

No primeiro exemplo, o MME ofereceu um cálculo no qual o horário de verão teria poupado R\$ 2 bilhões/ano em energia, argumentando que um investimento deste tipo, somente com o objetivo de pôr fim ao horário de verão, não seria razoável. A CGU interveio, afirmando que não se tratava de um pedido de informação, mas de uma consulta - procedimento não previsto na LAI. No segundo exemplo, o mesmo texto foi utilizado em quatro pedidos de informação idênticos, tanto na solicitação quanto nos recursos. É um caso exagerado, mas indica como o mecanismo da reiteração é suficientemente formal para forçar uma análise pela CGU - se for essa a intenção do requerente. Na solicitação à Infraero, discutia-se aspectos funcionais dos cargos da empresa, respondido após a interlocução da Controladoria.

E é depois desse diálogo com episódios tensos e de desconfiança, que o sistema de garantias ao direito de acesso à informação entrega a disputa administrativa para a CGU. Este é o quarto momento do processo, que é o cumprimento da parte burocrática pela Controladoria, na qual ela deveria checar se os requeridos - até então protagonistas da contenda - comportaram-se dentro das regras. Novamente são figurações a partir de etapas burocráticas, mas que pela ausência, como será visto, permitem interpretar aspectos do acesso à informação.

Figuração 16 - **Anonimato recorrente**. Acontece quando quem respondeu o pedido de informação, o recurso ao chefe superior e o recurso à autoridade máxima do órgão não se identifica para o requerente - como seria o procedimento esperado. Ao analisar esses casos, quando chegam até a CGU, a Controladoria não formaliza a desconfiança, que resta implícita, de não haver reanálise por autoridade diferente da que respondeu inicialmente.

Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que não constam das respostas que a autoridade que proferiu as decisões denegatórias, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também não consta que a autoridade que proferiu a decisão denegatória, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade. (CGU em Vice Presidência da República, 00077.000002/2013-38, 2013, p. 1)

Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que **não consta** apreciação do recurso por autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial, assim como **não consta** que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, foi o dirigente máximo da entidade recorrida. (CGU em Petrobrás, 99909.000599/2015-18, 2015, p. 12 (1))

Registre-se, ainda, que **consta** das respostas que a Unidade que proferiu a decisão, em primeira instância, era hierarquicamente superior à que adotou a decisão inicial, assim como também consta que a Unidade que proferiu a decisão em segunda instância era hierarquicamente superior à que proferiu a decisão em primeira instância, entretanto **não consta** as autoridades que proferiram tais decisões, em desconformidade, portanto, com o disposto no art. 21 do Decreto n.º 7.724/12. (CGU em Secretaria da Micro e da Pequena Empresa, 00123.000028/2016-26, 2016, p. 6)

Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Registrar no e-Sic o teor dos e-mails enviados diretamente ao cidadão; b) Explicitar nos e-SIC que a autoridade que decide o recurso de 1ª instância é hierarquicamente superior à autoridade originária; c) Explicitar que a autoridade responsável por decidir o recurso de segunda instância seja a autoridade máxima do órgão ou entidade. (CGU em Ministério dos Transportes, 50650.001760/2013-81, 2013, p. 4)

Do primeiro para o segundo exemplo, há a diferença do negrito no **não consta**, reforçando a ideia de descumprimento de uma obrigação. No terceiro exemplo, da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, o analista da CGU anotou que a resposta diz ter sido elaborada pela autoridade adequada, mas não a identifica nominalmente. No último, da Petrobrás, a verificação deste quesito ficou para o final da peça e já é feita em tom de recomendação, para que o órgão explicita - uma escolha importante de verbo, pois significa “tornar claro, sem margem para ambiguidades” - o responsável pela resposta.

Citado nos exemplos, o artigo 21 do decreto 7.724/2012 diz textualmente que o recurso será apresentado “à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação”. Logo, essa redação não exige a identificação formal da autoridade, apenas a

presunção da apreciação por ela. A exigência expressa da identificação nominal é uma interpretação da CGU, que pode ser considerada um reforço positivo ao sistema de garantias do direito à informação - pois traz embutida a ideia de responsabilização do servidor. As responsabilidades dos requeridos são regradas pelo artigo 32 da LAI, cujo inciso 3º veda “agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação”, por exemplo, podendo ser isto considerado infração administrativa “apenada, no mínimo, com suspensão” (BRASIL, 2012).<sup>95</sup>

Há uma incompletude nesta medida da CGU, que será vista em outras figurações adiante, e que pode estar relacionada ou ao incrementalismo percebido por Cunha Filho (2019), ou à consciência política e institucional do órgão, ou a ambos, já que a Controladoria exige o cumprimento de um procedimento, mas não busca meios de fazer com que se cumpra, limitando-se, aparentemente, às anotações nas notas técnicas que embasam o parecer do Ouvidor-Geral.

Uma demonstração da incompletude é que, sendo praxe a CGU recomendar que o órgão requerido corrija-se quando comete essas falhas, foi verificado que a prática persiste após a reclamação. Por exemplo, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, nos recursos 00077.000045/2013-13, 00077.001068/2014-26, 00077.001175/2015-35 e 00077.000514/2016-47, que cobrem 2012 a 2016. Outros arquivos relacionados ao mesmo órgão indicam que o cuidado foi efetivado algumas vezes, com a identificação constando nos documentos, em outros não há referência do analista à exigência de identificação.

**Figuração 17 - Omissão ou perda de prazo.** A observância da tempestividade é requisito para que o cidadão tenha seus recursos analisados, mas há registros de órgãos públicos cujas respostas ocorreram fora dos prazos, ou sequer foram cadastradas no sistema eletrônico, impossibilitando saber, caso tenha havido contato por outro meio, quando ele aconteceu.

Em relação ao órgão demandado, observa-se que houve o cumprimento de prazos para apresentação de respostas apenas ao recurso de primeira instância, ao passo que no caso do recurso de segunda instância, o mesmo não foi respondido, em desacordo com o disciplinado no parágrafo único do

<sup>95</sup> Para uma análise mais detalhada do dispositivo em Salgado (2015, p. 197).

art. 21 do Decreto 7.724/2012. (CGU em Universidade Federal do Paraná, 00075.000839/2014-88, 2014, p. 2(22))

"Encaminhamos abaixo e também em anexo, resposta do Ouvidor e também autoridade do artigo 40 do Ministério da Cultura: (o restante do texto complementando esta resposta é idêntico ao da resposta inicial de 27/02/2015) [grifo nosso, ressaltando a indicação do analista a CGU]" (...) A resposta do recurso em 2ª instância não tem indicação de assinatura do ministro e foi postada no dia 17/03/2015, um dia após o vencimento do prazo estabelecido pelo e-SIC (16/03/2015). (CGU em Ministério da Cultura, 00075.000097/2015-71, 2015, p. 2-5 (22-25))

A recorrida omite-se da resposta ao recurso de 2ª instância, em desrespeito ao previsto no parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012. Após notificação da CGU no início da instrução deste processo, a recorrida enviou a resposta para o e-mail do cidadão em 16/07/2015, comprovando o feito por meio de cópia enviada para a CGU. (CGU em Banco do Brasil, 99901.000331/2015-48, 2015, p. 7 (7))

A menção sobre haver uma incompletude nas ações da CGU se aplica também às situações mostradas aqui, pois mesmo que denotem um descumprimento da LAI, não há sanção ao órgão que atrasa ou se omite em instância recursal. Tem-se a impressão que há menos casos deste tipo que o do anonimato, mas as recomendações demandando correção do “fluxo interno” são também menos evidentes. Pela forma como o assunto é tratado nos arquivos, passa-se a impressão que o tema só surge como questão para a administração pública se um recurso à Controladoria for registrado.

No primeiro exemplo, o requerente pedia à UFPR dados sobre o programa Castramóvel, que só obteve após interlocução da CGU em seu nome, por ocasião da fase recursal. Ali, a instituição disse que “estaria encaminhando” os dados ao cidadão por e-mail, mas como a Controladoria os procurou, remeteria a ela as informações sobre o contrato. Ao conferir o teor da mensagem, a CGU encontrou pendências e exigiu complementação dos dados, depois entregues ao requerente.

No segundo caso, há a discussão sobre haver ou não cópia física de processo relacionado a um projeto cultural enquadrado em leis de incentivo do Ministério da Cultura. O atraso ali é tratado como uma questão menor. E, no terceiro, trata-se de um pedido de acesso à informação no âmbito de uma ação trabalhista contra o Banco do Brasil. Nos dois casos, dá-se pouca atenção às falhas, assinalando-as, mas deixando os feitos sem consequências.

Figuração 18 - **Acobertamento dos recursos.** A CGU cobrou, em alguns recursos, que, ao final das respostas aos requerentes, os órgãos públicos digam textualmente que há a possibilidade de recurso, qual o prazo legal, e que esse pedido será analisado pela autoridade superior competente daquela instância. Órgãos foram advertidos por não realizarem isto adequadamente.

Embora na resposta ao pedido inicial a Caixa tenha assumido a premissa de que forneceu a informação (ou indicou onde a informação poderia ser obtida), a partir do recurso de 1ª instância a empresa se posicionou de modo explícito contra o fornecimento de parte da informação requerida. Ainda assim a Caixa não informou à cidadã sobre o procedimento recursal, especialmente quanto à possibilidade e prazo para interposição de recurso e indicação da autoridade para sua apreciação, nos termos do art. 19, II, do Decreto nº 7.724/2011. (CGU em Caixa Econômica Federal, 99902.001753/2013-69, 2013, p. 8-9)

Observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso, sob pena de serem acionados os mecanismos correcionais da Casa em hipótese de reiteração. (CGU em Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 59900.000431/2014-89, 2014, p. 15 (215))

Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se: a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso. (CGU em Agência Nacional de Telecomunicações, 53850.000862/2015-82, 2015, p. 10 (10))

A exemplo do anonimato recorrente, esta figuração está baseada no decreto 7.724/2012, cujo artigo 19 lista o que deve conter uma negativa a um pedido de informação: (i) as razões e a fundamentação legal do ato, (ii) que há chance de recurso, informando o prazo e a quem ele será destinado, e até a possibilidade de (iii) desclassificação da informação, se for o caso. Dos três exemplos, o primeiro e o último seguem o já debatido, sobre a CGU indicar o descumprimento da LAI, mas não sinalizar em seguida as consequências disto. O que faz do exemplo dois uma peça

rara nos arquivos, pois o analista recomenda a correção da falha “sob pena de serem acionados os mecanismos correccionais da Casa em hipótese de reiteração”. Mesmo nesta tomada de posição, permanece o ambiente de incompletude da CGU no seu papel de garantidora do direito à informação.

Nesta análise, a incompletude é flagrante, pois não se trata de uma interpretação do texto da lei, como na figuração 1, uma vez que o artigo cobra expressamente a prestação desta informação ao cidadão, para que não haja quebra da cadeia recursal e consequente fratura do sistema de garantias ao direito à informação. Nem todos analistas da CGU, contudo, fazem menção ao artigo 19 do decreto 7.724/2012 ao passarem em revista a situação do recurso ao órgão - o que inviabiliza uma visão geral da questão.

Figuração 19 - **Incerteza sobre checagem de requisitos**. Como será visto ao longo da exposição, e já foi debatido antes, há uma relativa padronização nos arquivos que permitem compará-los. Mas há lapsos neste procedimento, que adicionam incerteza às inferências sobre o conjunto do material - e pela recorrência os lapsos por si só ganham a aparência de uma figuração importante.

Considerando as figurações 1 a 4, a característica desta é justamente a ausência da checagem das anteriores, como requisitos, na totalidade das peças. Conjunturalmente, isto ocorre em todos os anos e órgãos, mas é digno de nota que a CGU, que se demonstra ocupada em educar os demais 300 órgãos federais sobre como bem proceder em relação ao direito à informação ainda não tenha formalizado como os pareceres aos casos concretos devam ser preenchidos.

Isto tem duas repercussões importantes: impede que se gere estatística consistente sobre o descumprimento das situações antes descritas e dá margem de negociação institucional à Controladoria - que consciente disso ou não, pode escolher quando exigir a adequação às normas.

O quinto dos seis momentos é quando a CGU assume o papel de mediadora da disputa entre requerentes e requeridos, exercendo sua vocação sociotécnica, ao aplicar a LAI. Aqui, se dão as figurações mais sofisticadas, pois elas levam ao limite o constructo do que é informação pública para o governo federal - também são aquelas

em que a atitude estratégica da Controladoria ante algumas demandas fica mais evidente (interpretação dos documentos preparatórios, da declaração de não-existência e do sigilo no curso da instrução).

Figuração 20 - **Conciliação informal.** A Controladoria Geral da União, na aplicação da LAI, criou um espaço institucional para si, dentro do governo federal, no qual atua como uma mediadora pela cessão dos dados. A interlocução que ela realiza pode ou não ser frutífera, mas quando o é, não é formalmente registrada que houve essa tentativa, nem o resultado dela.

No tocante à análise de mérito, verifica-se que o pedido inicial foi parcialmente atendido, em razão de faltar o envio do contrato nº 15/2013 firmado entre a SPM e o Banco do Brasil, o qual foi solicitado pelo cidadão e mencionado na resposta da recorrida. Não obstante, em sede recursal às Autoridades Superior e Máxima, a Secretaria informou não dispor da informação solicitada em razão de ser o contrato de responsabilidade do Banco do Brasil e se encontrar em processo de licitação. Por não obter o documento almejado, o cidadão recorreu à CGU solicitando o contrato nº 15/2013 e a “aplicação das medidas disciplinares previstas na LAI, art. 32, inc I, dentre outros”. Após interlocução entre a CGU e a SPM, o órgão providenciou o envio de mensagem eletrônica ao recorrente contendo o Contrato nº 15/2013, comprovando, desse modo, o atendimento ao objeto do recurso, mesmo que intempestivamente. (CGU em Secretaria de Políticas para as Mulheres, 00082.000013/2014-20, 2014, p. 4 (24))

Diante do exposto, conheço do presente recurso, para, no mérito, opinar por seu provimento parcial e determinar a entrega de cópia dos ofícios de solicitação de doações de mercadoria apreendidas pela Receita Federal aprovados em 2012 e que tenham prefeituras como destinatárias, arquivados nas Unidades executoras da RFB 117600 e 100100. Especificamente, aduz-se aos ofícios relativos aos atos 2, 81, 117, 213, 222, 261, 263, 276, 425, 710, 774, 775, 776, 777, 808, 826, todos de 2012 e de competência do sr. Superintendente da Receita Federal do Brasil da 1ª Região, bem como o ato 3, também de 2012 e de competência do sr. Delegado da Receita Federal do Brasil. (CGU em Ministério da Fazenda, 16853.000026/2013-80, 2013, p. 8 (8)).

Foram solicitados esclarecimentos adicionais ao IFPA, em 15/03/2016, a fim de instruir adequadamente o recurso e, assim, garantir o pleno exercício das competências da CGU previstas no art. 16 da Lei nº 12.527/2011, nos seguintes termos: “(...) 3. O cidadão, em seu recurso à CGU, afirma que não recebeu as frequências dos professores de matemática, de lógica matemática e de biologia (referente a janeiro de 2016). Diante disso, peço a gentileza de avaliarem a possibilidade de complementarem as informações. 4. Com relação à lista de frequência dos alunos, o IFPA afirma que não possui esses documentos. Diante disso, questiono se os professores não fazem o registro da frequência dos seus alunos. Caso realmente não exista documentos de registro da presença dos alunos nas aulas, peço a gentileza de declararem esse fato. Caso os registros sejam existentes, solicito seus préstimos no intuito de atender à solicitação do cidadão com a maior brevidade possível. (...)” 3. O



IFPA decidiu encaminhar, em 17/03/2016, mensagem eletrônica diretamente ao cidadão, com cópia para a CGU, na qual apresentou esclarecimentos. (CGU em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, 23480.001500/2016-84, 2016, p. 7 (7)).

No decorrer da instrução deste e de outros recursos do mesmo cidadão à mesma entidade, foi realizada reunião entre CGU e IPHAN no dia 8 de junho do corrente ano, com o intuito de esclarecer dúvidas de ambas as partes, inclusive instruindo os representantes da entidade no tocante à obrigatoriedade de resposta aos pedidos de acesso a informação e aos recursos. Seguiu-se ainda interlocução telefônica e escrita entre as partes para melhor cumprir as exigências da lei e atender aos interesses da sociedade materializados nos pedidos de informação do requerente. A despeito disso, a única ação do IPHAN nesse sentido até o momento foi atender às reclamações de omissão na fase inicial do procedimento de acesso à informação, e ainda assim de maneira diversa da que havia sido acordada na ocasião. Entrementes, com a informação prestada na reunião mencionada, foi possível encontrar uma tabela, em formato PDF, no portal do IPHAN na internet, com a relação de processos de tombamento, unidade da federação em que o bem está localizado, e a situação de cada processo. (...) Navegando-se no portal do IPHAN na internet, verifica-se que o Instituto adota o Sistema de Gestão de Planejamento Estratégico (Geplanes), capaz de gerar relatórios segmentados por unidade organizacional. Desse modo, é possível entregar ao cidadão a informação relativa às metas do planejamento da superintendência do IPHAN no Estado do Rio de Janeiro. (CGU em Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 01590.000104/2016-50, 2016, p. 4-5 (4-5))

No primeiro exemplo, existem dúvidas sobre obra de construção da Casa da Mulher Brasileira no Distrito Federal, ao que a requerente pede essas informações à SPM. Há uma discussão sobre qual órgão é o responsável pela guarda do contrato, visto que se trata de uma contratação via Banco do Brasil, mediante convênio com a Secretaria. Após insistir, e a CGU mediar a disputa, o documento foi enviado por e-mail.

No caso da Receita Federal, o interessado pediu a relação de doações de materiais apreendidos pelo órgão feitas de 2010 a 2012. A RFB primeiro entendeu que o pedido não poderia ser respondido, já que seria desproporcional, por envolver 100 unidades administrativas e 16 mil ofícios. Num diálogo tenso, o requerente foi reduzindo o escopo até a questão chegar à CGU.

A negativa da Receita não encontra respaldo na legislação. Primeiro, o pedido não é genérico e tão pouco desarrazoado. Além disso, o inciso terceiro do artigo 3 do decreto que regulamenta a Lei de Acesso determina que não serão atendidos os pedidos que exigem trabalhos adicionais apenas de outros órgãos. O pedido em questão trata-se de informação pública da Receita Federal. Como prevê a lei, a resposta poderá ser dada em partes, **começando pelos ofícios arquivados na sede em Brasília**. Todos os pedidos têm a intenção de cumprir princípios estabelecidos na lei: controle social e fomento

da cultura de transparência na administração pública. (Requerente em Receita Federal do Brasil, 16853.000026/2013-80, 2013, p. 2 (2)).

Ponto a ponto, a Controladoria apoiou o requerente e, numa manifestação também incomum, “determinou a entrega” de dados referentes a 2 unidades, de Brasília, perfazendo 16 documentos.

Um pai de aluno do IFPA foi o autor do pedido pela ficha de frequência dos professores do Curso de Informática da instituição, numa semana específica. As respostas da instituição diferem muito, em pertinência, ao que se vê como respostas à LAI em órgãos da administração direta. Por exemplo, recomendam que ele compareça em uma reunião de pais para tratar da questão. Excepcionalmente, é reproduzido abaixo trecho de manifestação do cidadão, para que sirva de ilustração da interação social documentada nos recursos à CGU, presente em várias das peças, mas que por economia textual não são utilizados à exaustão na tese - ficando a sugestão de agendas de pesquisa que particularizem tematicamente o material, aperfeiçoando a metodologia elaborada para esta tese:

Devo registrar que meu filho é defensor da qualidade do ensino ministrado, quando os professores comparecem às aulas. Então o viés das informações que estou requerendo não é pedagógico, mas do cumprimento das determinações legais previstas na Lei nº 8.112/90, no tocante ao exercício com zelo da função pública, ministrando suas aulas com pontualidade e assiduidade. Não questiono a competência dos professores no aspecto pedagógico, mas o seu dever de cumprimento dos dias e horários estabelecidos para ministrarem suas aulas. Tentando transferir para a Coordenação Pedagógica o dever de me prestar as informações, a instituição está apenas transferindo para um canal menos rigoroso, o seu dever de prestar as informações que solicito. É óbvio que em todas as instituições há setores responsáveis por cada informação solicitada por intermédio do e-sic. O serviço do e-sic, recepciona a demanda de informação e repassa ao setor que a detém. A prosperar a interpretação que a instituição faz da Súmula CRMI nº 1/2015, daqui a pouco, todas as respostas da instituição se restringirá a: “o canal adequado à sua demanda é o Recursos Humanos”, “o canal adequado à sua demanda é o Financeiro”, etc. (Requerente J. C. O. em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná, 23480.001500/2016-84, 2016, p. 2-3 (2-3))

Neste caso, o acionamento do IFPA pela CGU resultou na disponibilização dos dados, em cópia física, mediante recolhimento de taxa, das informações pretendidas - 108 folhas. Na resposta à Controladoria, o órgão reitera parte do entendimento que essa seria uma questão interna à instituição, mas promete a adoção de sistemas

eletrônicos para que dados como os requeridos não fiquem somente em papel. Essa menção, documentada, é um compromisso da instituição - que é um efeito colateral de algumas das interlocuções feitas pela CGU.

A questão é que a receptividade à Controladoria varia, como demonstra o exemplo quatro. Este arquivo é um registro de uma das piores reações, no corpus da pesquisa de campo, à necessidade de prestar contas aos cidadãos e à própria CGU. Bastante simples, é pedido ao Iphan que diga a situação dos tombamentos no Rio de Janeiro. Vê-se, pela resposta, que o pedido foi remetido a uma servidora do órgão, que juntou a informação da qual dispunha e enviou a alguém, que sem lê-la, ou incapaz de interpretá-la, remeteu o conteúdo direto ao solicitante.

Na peça, a servidora do Iphan sugere que outros funcionários sejam consultados, para complementar os dados. O requerente interpôs dois recursos, sem obter resposta em nenhum deles. Ao acionar a CGU, o órgão marcou uma reunião presencial no órgão para tratar da demanda - um procedimento incomum nas conciliações, geralmente feitas por via eletrônica. No trecho destacado, percebe-se que o próprio analista da CGU localizou formas de atender ao pedido via transparência ativa, que o Iphan ou não sabia possuir, ou não quis dispor.

Diz-se que a conciliação é informal, por não estar explicitamente prevista na legislação. A LAI prevê, no artigo 16, que “verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei”. E no artigo 23 do decreto 7.724/2012 que “a Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos”. A CGU interpreta a combinação de ambos portando-se como conciliadora entre as partes, ao atribuir-se uma aura técnica.

Todos os exemplos aqui são de interlocução frutífera, no qual o requerente obteve algo a mais de informação graças à mediação da CGU. Há situações, geralmente associadas à classificação de informação, cuja conciliação é frustrada. De novo, contudo, mesmo nas interlocuções com resultados, a incompletude sistêmica se faz notar, pois nem o Iphan foi advertido para além das recomendações para “reavaliação dos fluxos internos”. O discurso da CGU não usa de palavras fortes na relação com os outros órgãos da União, tampouco menciona, nestes documentos,

medidas de aperfeiçoamento que pudessem ser aplicadas para evitar que negativas nos órgãos da União sejam, numa revisão externa, como a da Controladoria, transformadas em acessos concedidos.

Figuração 21 - **Apelo à razoabilidade.** Na interlocução que a CGU realiza, entre requerentes e requeridos, estão implícitos apelos à razoabilidade dos órgãos demandados. Uma coisa é constatar como a Controladoria se coloca como etapa de conciliação no exercício do direito à informação, outra é a forma como ela age em relação às partes, persuadindo-as.

No mérito, o cidadão recorre à CGU almejando ter acesso à informações produzidas pela ECLAMC - Estudo Colaborativo Latino Americano de Malformações Congênitas, que está sediada nas dependências do laboratório do Instituto Oswaldo Cruz, uma das unidades técnicas da FIOCRUZ. (...) Apesar da resposta concedida ao item “a”, esta Ouvidoria insistiu em tomar conhecimento sobre a existência de qualquer vínculo entre a FIOCRUZ e a Coordenação do Estudo, uma vez que a Coordenação do Estudo ocupa espaço físico da entidade pública. (CGU em Fundação Oswaldo Cruz, 25820.001322/2015-38, 2015, p. 4-6 (4-6))

Apresentado todo o panorama do processo, a CGU buscou esclarecimentos adicionais. Primeiramente, foi verificado no site do Banco Central do Brasil, que sua função limita-se à administração das informações do CADIN, mediante disponibilização da rede do Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen) aos seus integrantes, bem como ao fornecimento de suporte técnico-operacional necessário ao processamento, controle e acompanhamento do fluxo de informações para seu pleno funcionamento. No intuito de apurar a competência para extração dos dados do CNPQ no CADIN, foi realizado contato com o BACEN, que confirmou que a responsabilidade para a inserção dos dados no cadastro é de cada órgão da administração pública federal, e que, portanto, o CNPQ estaria habilitado a fornecer as informações solicitadas. O contato do BACEN foi repassado à autoridade de monitoramento do SIC no CNPQ, e a apuração dos dados foi realizada pelo órgão e enviada ao cidadão por e-mail, juntamente com as respostas aos demais questionamentos referentes a bolsistas do CNPQ. Muito embora a informação solicitada tenha sido a de inadimplentes de 2009 a 2013, a apuração pode ser realizada tendo por base os dados atuais inseridos no cadastro. (CGU em Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 01390.000286/2014-53, 2014, p. 4 (24))

Em e-mail enviado, esclareceu-se que a primeira solicitação do cidadão, relacionada ao quantitativo total de funcionários autorizados pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão foi atendida pelo órgão. Permaneceram dúvidas, no entanto relativas às outras duas solicitações (o quantitativo de cargos comissionados autorizados pelo DEST a serem contratados pela VALEC e cópia eletrônica dos documentos que autorizam todos os cargos comissionados) em relação às quais o MP afirmou inicialmente que “tais informações são obtidas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), do MP, tão-somente em razão das atividades de supervisão que desempenha em relação à empresa” e que “o acesso a

informação deve ser solicitado diretamente à empresa, tendo em vista que tais dados podem representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos”. Como a Estrutura Regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão prevê competência ao DEST para que este se manifeste sobre criação e remuneração de cargos comissionados; como a VALEC publica os atos de nomeação nesses cargos no Diário Oficial da União; e como é realizada, nessas publicações, referência a ofícios do MP, com vistas a atender a demanda do cidadão (para que este possa conferir se as nomeações efetuadas foram previamente autorizadas pelo DEST/MP), instou-se que fosse reavaliada a decisão do órgão em relação à possibilidade de disponibilização ao cidadão de cópia dos ofícios que autorizam a criação de cargos comissionados pela VALEC. (CGU em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 03950.001101/2014-61, 2014, p. 3 (23))

Foram precisos três recursos e duas interações com a CGU, no primeiro exemplo, para que a Fiocruz dissesse que o Eclamc decorria de acordo pessoal do pesquisador com as partes deste estudo, por isso a fundação não tinha como prestar as informações. No segundo, a CGU teve que contestar a orientação do CNPq ao requerente, e fazer ela mesma a consulta ao Bacen, para confirmar ao Conselho que ele é quem poderia gerar uma lista de ex-bolsistas inscritos no Cadin.

No terceiro exemplo, no uso da fórmula “instou-se que fosse reavaliada a decisão do órgão”, a CGU mostra como às vezes, no cumprimento de seu papel no sistema de garantias do direito à informação, a conciliação não é alcançada sem um posicionamento mais evidenciado do órgão. Mesmo assim, acontece na forma desse apelo à razoabilidade, que é um pedido de reavaliação, após extensa argumentação da Controladoria a favor da medida.

**Figuração 22 - Interpretação do documento preparatório.** Em geral, as figuras aqui listadas são emanações da vivência da LAI, como citado no item anterior. Mas o receio em relação à divulgação de documentos preparatórios consta já no decreto 7.724/2012.

Preciso de uma informação simples, o concurso da ANTAQ foi atingido pelo corte orçamentário anunciado pelo MPOG? O MPOG se nega a responder e deixa o pedido da ANTAQ sem tramitação por mais de dois meses como mostram os dados do processo no sistema do ministério. Vivo em um cenário de incerteza, estudo para o concurso, mas não sei se vai sair, peço informação, o MPOG nega, recorro, ele nega, não sei mais o que fazer. A ANTAQ já me mandou cópia do ofício que pede a autorização do concurso, mas sem saber se ele foi ou não atingido pelo corte orçamentário fica difícil estudar e se programar para a seleção. O Ministério diz que analisa caso a caso e que vai autorizar os concursos prioritários para o governo. Recomendo

a leitura atenta das respostas do MPOG nas respostas e anexos das minhas solicitações, elas vão dizer como essas respostas são protelatórias e falsas. É claro que o MPOG sabe se vai ou não autorizar o pedido da ANTAQ, mas não querem dizer. O governo é irresponsável quando vem a público e apresenta um corte orçamentário e não detalha os pontos que serão cortados, se ele fala de corte nos concursos, deve dizer quais são esses concursos para que os estudantes se programem para outras seleções. É claro que o governo não é obrigado a atender o pedido da ANTAQ, mas deve avaliá-lo e negar ou aceitar o pedido, e deve fazer isso o mais rápido possível, se vai fazer, que faça logo, se não vai, que diga que não vai. Não estou seguro em me preparar para o concurso da ANTAQ sem saber se ele entrou no corte orçamentário, preciso dessa informação para continuar estudando. Aguardo (Requerente A. B. C. em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 039500.003736/2013-11, 2013, p. 3-4 (23-24))

O material produzido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA constitui-se de um trabalho preliminar sobre a situação da região, que ainda depende de conclusão e complementação pela própria empresa e pelos demais órgãos de Governo. Esclarecemos que os estudos servem para subsidiar decisão sobre demarcação de terra indígena e foram encaminhados ao Ministério da Justiça, órgão ao qual compete a tomada de decisão. Dessa feita, reiteramos as informações prestadas anteriormente no sentido de que os estudos servem à tomada de decisão, a qual não compete a esta Casa Civil, e seu acesso não deve ser franqueado até a edição do respectivo ato decisório. (Requerido CC-PR em Casa Civil, 00077.000840/2013-10, 2013, p. 12 (212))

A convocação adicional é realizada se considerada pertinente às prioridades do serviço público federal e poderá ser feita até o final do prazo de validade do concurso. Nesse sentido, entendemos que, como a decisão final ainda não foi tomada (publicação da portaria ministerial ou despacho presidencial com autorização para nomeação adicional) a divulgação dos documentos técnicos constantes do referido processo podem gerar expectativas equivocadas aos interessados no pleito, não só por se amparar em proposições que podem ser objetos de alterações ao longo da tramitação da demanda, decorrentes das análises e tratativas desse MP com o demandante, bem como pela possibilidade de sua frustração em caso de indeferimento. (MPOG em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 03950.000642/2015-52, 2015, p. 3)

Nesse sentido, a CGU tem entendido que o dispositivo em comento tem por intuito proteger a sociedade dos efeitos gerados por expectativas equivocadas em relação aos atos da administração. Trata-se, portanto, de um dispositivo que busca resguardar a segurança jurídica das relações entre administração e administrados. Não comprovado pelo órgão tal fato – e cabe lembrar que o ônus probatório recai sobre ele, por efeito do princípio da máxima divulgação e da presunção de publicidade da informação produzida e custodiada pela Administração –, a tentativa de resguardar tal informação com o manto do aludido dispositivo deverá ser desconsiderada. (CGU em Presidência da República, 00077.000468/2013-33, 2013, p. 6)

No primeiro exemplo, num contexto em que o requerente vê condições para que o Ministério do Planejamento responda sobre a possibilidade, ou não, da realização de um concurso público, a pessoa considera a existência desta



“informação” no órgão. O órgão indica o local em que decisões tomadas poderiam ser acompanhadas, sendo que a CGU reconheceu a validade do procedimento em seu parecer sem se manifestar sobre a indicação, no diálogo entre as partes, sobre no ato da requisição as informações sobre o caso serem ainda “documentos preparatórios”.

No segundo, o requerente, com base em declaração à imprensa de autoridade pública, anunciando que haveria paralisação na demarcação de terras indígenas no Paraná e Rio Grande do Sul, pediu os laudos que embasaram a manifestação - um procedimento que se repete, em geral não conhecido por não preencher os requisitos de informação existente e específica. Neste caso, o caso prosperou e a CGU fez um extenso voto defendendo a importância da divulgação ambiental, no qual cita inclusive a inovação da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente, por ocasião da Eco-92 - para em seguida acatar a argumentação da requerida e negar o acesso aos estudos ora em debate. Este arquivo também apresenta bom resumo de um entendimento teórico da CGU, que o decreto 7.724/2012 não proibiria o acesso a documentos preparatórios, apenas restringindo sua divulgação em casos delimitados - apesar da aplicação desta interpretação ser pouco evidente nos arquivos, com os órgãos públicos .

Note-se que a Lei **não determina**, em momento algum, que a divulgação de qualquer informação utilizada como fundamento de tomada de decisão **seja feita apenas após** a edição do ato ou decisão. Tampouco o faz o Decreto. Pelo contrário. Tais dispositivos apenas **garantem o acesso** à informação a partir da edição do ato ou decisão. Ou seja, a intenção do legislador foi claramente assecuratória ao garantir a divulgação daquilo que teve restrição de acesso enquanto documento preparatório. **Não tinha como intenção restringir o acesso a todo e qualquer documento preparatório** até que fosse editado o ato ou decisão respectivo. Há um enorme abismo entre essas duas posições. Pela própria escolha das palavras, percebe-se que não deseja a Lei ou mesmo o Decreto restringir o acesso à informação. Pelo contrário. É conhecida a intenção da Lei de Acesso à Informação, que em seu art. 3º, I, aduz a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”. Também nessa linha deve ser observada a figura do documento preparatório. Afinal, o mero fato de o documento preparatório de alguma forma se relacionar com a tomada de decisão **não impede sua divulgação**. (CGU em Casa Civil, 00077.000840/2013-10, 2013, p. 12 (212))

No terceiro, o Ministério do Planejamento argumenta que a divulgação dos documentos preparatórios “pode gerar expectativas equivocadas aos interessados” - no caso, em relação a um concurso público. Este entendimento, mostra a CGU, no



quarto excerto dos arquivos, é generalizado na ideia que o Estado deve tutelar a sociedade naquilo que ela sequer sabe que pode prejudicá-la, ou, nas palavras da própria Controladoria, “proteger a sociedade dos efeitos gerados por expectativas equivocadas em relação aos atos da administração”. A questão portanto é quem decide o que é ou não é um equívoco.

**Figuração 23 - Interpretação da declaração de não existência.** Publicada em janeiro de 2015, a Súmula 6 da CMRI<sup>96</sup> estabelece que basta um órgão público declarar que uma informação não existe para que ela seja considerada desta forma para efeitos da LAI.

O contrato firmado entre proponentes e investidores que se relacionam no âmbito do mecanismo de incentivo fiscal da Lei Rouanet não é documento exigido pelo Ministério da Cultura (MinC) a nenhuma das duas partes, em nenhum momento da tramitação dos projetos, nem mesmo em sua prestação de contas. O MinC, portanto, não tem como se dispor a prestar informações a respeito destes contratos, a menos que, por alguma razão excepcional, o documento tenha sido anexado aos autos do processo, o que não ocorreu nos casos citados. O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) é uma ferramenta que acolhe pedidos de acesso a informações de órgãos e entidades do Executivo Federal, em consonância com a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso a Informações (LAI). O SIC, no entanto, não é meio que dá ou determina a tomada de providências. Dito isto, é fato que, com este pedido, o MinC não fica obrigado a “entrar em contato com os patrocinadores ou com os proponentes relacionados, determinando que seja repassada uma cópia de cada processo mencionado”, conforme solicita o requerente. Não há respaldo para proceder este pedido. No mais, informamos que a LAI não cria a prerrogativa do interessado de demandar a produção de toda e qualquer informação, uma vez que a lei autoriza a instituição pública a comunicar que não possui a informação. (Minc em Ministério da Cultura, 01590.000139/2016-99, 2016, p. 2)

No exemplo acima, o requerente pediu contratos relacionados à Lei Rouanet ao Ministério da Cultura, que declara não possuí-los, visto que são assinados entre os artistas selecionados e os entes privados. Quem pede os dados argumenta que se alguém pode requisitar com legitimidade esses documentos aos patrocinadores, esse alguém é o Minc, mas o órgão mantém sua posição de não ser responsável por eles.

---

<sup>96</sup> Súmula CMRI nº 6/2015: “INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO – A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho”.

Reitera-se que os documentos solicitados não foram encontrados nos arquivos da Marinha do Brasil (MB), não havendo nenhuma informação sobre a sua possível existência ou destinação. Além disso, o País só passou a possuir uma política nacional de arquivos públicos para o tratamento de documentos produzidos ou recebidos com a edição da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Na época em questão, o Decreto nº 79.099/1977 permitia a destruição de documentos sigilosos, sendo a necessidade de elaboração de Termo de Destruição aplicada apenas a documentos controlados. Por fim, convém informar que o mesmo cidadão formulou, anteriormente, os Pedidos de Acesso à Informação de NUP 60502000147201212; 60502000157201258; 60502000236201269; 60502000312201236; 60502000313201281; 60502000596201261; 60502000597201213; 60502002644201336; 60502000748201578 e 60502000760201582, sendo pelo menos um com o mesmo objeto e os demais sobre o mesmo tema, já tendo sido colocado à sua disposição toda a documentação existente nos arquivos desta Força sobre OVNI. (CMAR em Comando da Marinha, 60502.000760/2015-82, 2015, p. 3 (3))

Do exposto nos parágrafos anteriores, opina-se não ser possível conhecer os recursos, em virtude da inexistência dos documentos pretendidos. Na esteira da determinação da Súmula CMRI nº 6/2015, o Comando procedeu corretamente ao ter se manifestado sobre a inexistência da informação desde as respostas iniciais. No entanto, poderia ter agregado à declaração de inexistência os trabalhos de busca empreendidos, consoante a orientação internacional acima descrita, e, em sendo o caso, ter informado ser o pedido duplicado, indicando o número do processo idêntico anteriormente respondido, para demonstrar ao requerente sua posição já consolidada. Essas são boas práticas que tornam os procedimentos de acesso à informação melhor justificados e mais efetivos, demonstrando a boa-fé do órgão na melhor consecução do direito de acesso à informação. (CGU em Comando da Marinha, 60502.000760/2015-82, 2015, p. 10 (10))

Foram solicitados quatro informes dos anos 1970, que a Marinha diz não ter mais cópias, nem comprovante de destruição. Somente na interlocução com a CGU o órgão buscou demonstrar que de fato procurou os documentos antes de declarar a inexistência dos mesmos, motivo da recomendação da CGU para que adote essa “boa prática” desde o início.

**Figuração 24 - Atribuição do sigilo na instrução do pedido.** Se uma informação é corretamente solicitada, mas o órgão público, ao analisar o pedido de acesso, julga que ele requisita informação sigilosa que deveria ter sido classificada - mas não o foi por algum descuido - isto pode ser feito durante a análise do pedido, prejudicando-o. Uma situação de acesso “garantido” que se torna uma negativa.

Assim, requer-se informações sobre (i) as negociações para compra de medicamentos objeto da reunião realizada no Paraguai em 13/11/2015, incluindo a quantidade de medicamento adquirida; valor unitário; laboratório que fornecerá o medicamento; condições de entrega; e quaisquer outras informações que entenderem relevantes; e (ii) as demais negociações em andamento ligadas ao acordo celebrado pelo Mercosul no dia 11/09/2015. (Requerente J. B. N. em Ministério da Saúde, 25820.000128/2016-16, 2016, p. 1)

Em primeiro lugar, segue em anexo a resposta da empresa em recurso de 1ª instância. A empresa nega a informação solicitada sobre os valores que já foram repassados ao Comitê Olímpico Rio 2016, dizendo que trata-se de contrato sigiloso. Mas não está sendo pedido por esse cidadão contrato entre a Empresa e o Comitê Olímpico Internacional Rio 2016, mas sim o valor que já foi repassado pela empresa. Vejamos, pela informação já repassada pela empresa serão pagos o Valor de R\$ 307 milhões ao Comitê Olímpico, assim não podemos considerar que seja sigiloso saber o valor que já foi repassado, pois fica incongruente a resposta. Ainda, a Constituição Federal veda qualquer ato sigiloso na administração Pública. Além do mais, a empresa é pública tem o dever de informar todos os gastos de patrocínio para todos que façam essa solicitação. Nesse sentido, pelos princípios da moralidade, da publicidade, e da soberania, todos da Constituição Federal é dever da Empresa informar os valores que já foram repassados ao Comitê Olímpico Rio 2016. Digo, repito não desejo-lhe o contrato, mas sim somente os valores que foram repassados até ao momento. (Requerente G. O. R. F. em Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, 99923.001315/2015-14, 2015, p. 4 (4))

Solicito a cópia da Notificação e do Parecer Técnico nº 12 da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS), endereçado à Companhia Docas do Pará (CDP), datado de 18/09/14. (Requerente C. R. C em Ministério da Justiça, 08850.000945/2015-17, 2015, p. 1)

Nos três casos acima, dos quais só foi reproduzida a solicitação, os órgãos negaram o acesso e, diante dos recursos, posteriormente classificaram a informação como sigilosa. Contextualmente, isto não precisa ser justificado pelo requerido, apesar de alguns optarem por se explicar, como os Correios, que disseram que o patrocínio das Olimpíadas está protegido por uma cláusula de confidencialidade - respeitada pela LAI.

A adoção da classificação na instrução do processo mostra um desbalanceamento no sistema de garantias, pois o requerente pode requisitar a quebra do sigilo, mas para isso precisa abrir outro procedimento administrativo que não será julgado pela CGU, mas pela CMRI.

**Figuração 25 - Desqualificação por ausência de negativa para motivação do recurso.** O artigo 15 da LAI diz que o recurso pode ser interposto se houver

indeferimento do acesso a informações ou às razões da negativa. Com base nisto, órgãos públicos têm argumentado, em grau de recurso, que não negaram informação - logo o requerente está errado em exigir reavaliação do pedido. Como foi visto, a maior parte dos pedidos que se tornam disputas administrativas são, na verdade, “Acessos concedidos”.

No caso em epígrafe, o cidadão requer cópia de Boletim de Acidente de Trânsito (BAT), relativo a ocorrência em que esteve envolvido. Entretanto, conforme informado pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal, qualquer interessado pode ter acesso ao BAT, tanto pessoalmente, em alguma unidade da PRF, quanto via portal do órgão (<http://www.prf.gov.br>), bastando "possuir o número da ocorrência, fornecida pelo policial rodoviário federal no momento do atendimento do acidente, e o número do CPF ou CNPJ de um dos envolvidos". Reitera-se que o documento requisitado possui informações pessoais, sendo revestido, portanto de caráter restrito, de acordo com os arts. 50 e 60 do Decreto nº 7.724/2012. Assim, diante da impossibilidade de comprovar-se a identidade do recorrente por meio eletrônico via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – eSIC, torna-se inviável sua disponibilização na íntegra por esse canal, como sugere o cidadão. Dessa feita, sugere-se que o recurso não seja conhecido, tendo em vista a ausência de negativa de acesso à informação, nos termos do artigo 15 da Lei de Acesso à Informação, e a existência de canal específico para o atendimento apropriado do pleito do recorrente. (Requerido DPRF em Departamento de Polícia Rodoviária Federal em 08850.001169/2016-53, 2016, p. 3-4 (2-3))

Em atenção ao recurso interposto em face da resposta ao pedido de acesso à informação protocolado no SIC da Petrobras sob o nº 03096/2016, pontuamos, primeiramente, que a Companhia já destacou, com base nas razões alegadas no pedido, que “os ajustes no orçamento do PNG 2015-2019 não estão associados a investigações, mas sim ao cenário de preços baixos de petróleo, com ajustes nos investimentos para adequar a rentabilidade e reduzir o grau de alavancagem financeira da Companhia.” Assim, tendo em vista a ausência de negativa, não se configura o indeferimento de acesso à informação necessário ao acolhimento do recurso da Lei nº 12.527/2011, tal qual estipula o seu art. 15. (Requerente R. N. S. em Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás, 99909.000338/2016-71, 2016, p. 3 (3))

O requerente, além do letramento necessário para compreender que “informação” os órgãos do governo federal e a CGU aceitam, tem mais essa variável para considerar ao apresentar recursos, que é reconhecer o uso da não-negativa e argumentar contra ela caso queira que sua questão seja avaliada.

O último dos momentos, nesta operacionalização analítica do processo do acesso à informação, cuja divisão tem a intenção de melhor acomodar e explicar as figurações encontradas, trata de situações mais evidentes diante do “conjunto da

obra”, por assim dizer. São percepções sobre itens singelos, mas que impactam no sistema de garantia de direito de acesso à informação como um todo.

Figuração 26- **Retroalimentação argumentativa.** A LAI prevê que pessoas jurídicas possam realizar pedidos de informação, logo é assim que são encontradas referências à Artigo 19 nos arquivos. Ela e suas publicações sobre o direito à informação não são nem mobilizados pelos cidadãos na defesa em grau recursal do acesso, nem citadas explicitamente pelos analistas da CGU, apesar de estes seguidamente buscarem embasamento em obras nacionais para compor seus argumentos. Não há referências à Transparência Brasil, ao Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas ou ao Grupo Tortura Nunca Mais. Foi encontrado apenas uma referência à Abraji, reproduzida abaixo:

Novamente, o Poder Executivo tem se recusado a prestar informações. A segunda edição da pesquisa sobre o uso da Lei de Acesso a Informações na imprensa realizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) mostra que o Executivo permanece como o poder que mais apresenta problemas para jornalistas na hora de fornecer dados solicitados via Lei de Acesso a Informações. (Requerente E. B. em Secretaria de Comunicação Social da Presidência a República, 00077.001175/2015-35, 2015, p. 4 (4))

Há mais consciência de si como sujeito de direitos, e explicitação disto nos pedidos, que referências aos grupos da sociedade civil que estiveram e seguem mobilizados na defesa do direito de acesso à informação. Esta é uma ausência que contrasta com a trajetória da LAI e permite novas hipóteses sobre a presença desses grupos no debate público e na relação da CGU com eles, visto a proximidade mantida na instrumentalização primária e a posterior distância na instrumentalização secundária. Ao mesmo tempo, numa prática de retroalimentação argumentativa, os pareceres buscam referenciar a si mesmos, ignorando análise feitas inclusive por profissionais e estudiosos do Direito que estão fora do sistema de garantias do direito de acesso à informação.

Figuração 27 - **Microdados elusivos.** No painel mantido pela CGU, com os dados do acesso à informação, tem-se que dos 5.854 recursos que chegaram até a Controladoria, 76,29% foram “mantidos” - um jargão para dizer que em tese

prevaleceu a opinião do órgão sobre a do requerente. Este número é a soma das decisões classificadas como “não conhecimento” (quando a queixa que fundamenta o recurso nem é avaliada) e “indeferido” (quando é avaliada e julgada insuficiente para motivar uma mudança de entendimento). Entende-se, grosso modo, que os recursos mantidos são uma espécie de taxa de acerto dos órgãos da União - submetidos ao controle técnico da CGU, não houve reparo no que fizeram.

Na outra ponta desta análise, as decisões reformadas (20,4%) e parcialmente reformadas (3,31%) constituem a correção, pela CGU, de erros dos órgãos. Neste diapasão, em 2012 foram percebidos problemas, que precisaram ser “reformados”, em 27,37% desses recursos - assim sucessivamente em 2013 (19,38%), 2014 (33,93%), 2015 (21,43%) e 2016 (22,01). Só que a formação deste número é decorrente da soma das decisões do tipo “Perda do objeto” (quando a requisição, por opinião do analista, não mais existia nos termos em que foi formulada), “Deferido” (os casos em que o requerente estava indubitavelmente certo), “Parcialmente deferido” e “Perda parcial de objeto”, que são gradações dos anteriores.

Como visto na Figuração 5, quando a CGU se coloca como interlocutora, numa conciliação entre requerente e requerido, acontece de a informação ser prestada e classificada como “Perda de objeto” - e não como “Deferido”. É uma sutileza que não impacta a estatística de “Manutenção” versus “Reformados”, mas torna os microdados da Controladoria um campo de batalha simbólica no âmbito do direito à informação.

Entendendo que subsídios adicionais deveriam ser fornecidos para que se procedesse à análise do caso em apreço, esta CGU fez gestão junto à Casa Civil da Presidência da República, a fim de questionar o órgão acerca da existência da informação no formato solicitado. Esta alegou a sua inexistência, aduzindo, contudo, a outros formatos de registro das informações que constariam no documento solicitado, se porventura existente, a saber: data de julgamento, identificação do processo, recorrente e recorrido. De posse de tal informação, Controladoria-Geral da União e Casa Civil propuseram à Comissão Mista de Reavaliação de Informação a inclusão de tais informações em transparência ativa, no sítio web [www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br), ao que se obteve anuência. Em 22/05/2013, mediante a legítima provocação da recorrente, esta Controladoria-Geral da União passou a publicar em transparência ativa a informação solicitada no presente recurso em forma de planilha. (CGU em Casa Civil, 00077.000131/2013-26, 2013, p. 3 (3)).

Neste caso, a demanda por transparência no funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), cuja autoridade se sobrepõe à CGU como instância recursal final, e apta a expedir súmulas orientativas para embasar as decisões da Controladoria em situações-limite, não plenamente resolvidas no âmbito da LAI e dos decretos que a regulam, foi alvo de sucessivos recursos. A requerente pediu “cópia das decisões 001 a 019, todas de 2012, da Comissão Mista de Reavaliação, assim como a pauta de processos julgados e os que já estão na pauta, além da cópia da ata da última reunião”, ao que a Casa Civil da Presidência da República disse que consultasse o site do SIC.

Considerando falhas as respostas, já que se poderia presumir que a CMRI, pela posição que ocupa no sistema de garantias ao direito à informação, prezaria pela transparência pública na gestão que implantou a LAI no Brasil, a requerente assim se manifestou:

A comissão mais uma vez ignora o pedido e como instância reguladora da Lei de Acesso a Informação parece zombar do cidadão e do interesse público. A comissão continua negando o acesso a pauta de processos, que já deveria ser público por princípio. Dessa maneira, o cidadão não consegue acompanhar e nem monitorar o julgamento de seus processos, uma afronta à LAI. (Requerente em Casa Civil, 00077.000131/2013-26, 2013, p. 3 (3)).

Esta disputa administrativa, cujo gatilho foi uma cidadã exercendo o controle social sobre um órgão público, e que teve a demanda por mais transparência atendida, resultando numa mudança permanente na transparência ativa da CMRI, não foi classificada como “Deferido”, mas como “Perda de objeto” - ficando subentendido que se agora os dados estão online, não há porque se falar em franquear o acesso à requerente.

Em outra disputa administrativa arduamente argumentada, foram solicitados relatórios de análise de risco da ABGF por ocasião de empréstimos do BNDES a países estrangeiros. Após uma discussão sobre a natureza dos documentos, chegou-se à seguinte conclusão:

De todo o exposto, opina-se pela **perda do objeto** do recurso (art. 52 da Lei nº 9.784/99), uma vez que - após o contato com a Controladoria-Geral da União - o recorrido garantiu que disponibilizará os relatórios sobre **Angola, Argentina, Costa Rica, Cuba, Equador, Gana, Guatemala, Honduras, Moçambique, Peru, República Dominicana e Venezuela** até o dia 27 de novembro de 2015.



(CGU em Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S. A., 00227.000017/2015-05, 2015, p. 11 (1?))

Antes disto, a ABGF, após insuflar-se contra os pedidos do requerente, mas colocando-se de forma mais humilde ante à CGU, registrou em documento como encarou a questão, suas falhas de análise e o que fez para corrigi-las:

a) revendo os Relatórios de Risco País, verificou-se que os relatórios dos Países Chile e Estados Unidos, não se enquadram na solicitação do requerente, que é relativa a "serviços de engenharia no exterior". Por um lapso desta Agência, incluímos os dois países na relação mas, na realidade, para o Chile foram exportados ônibus (destinados ao sistema de transporte urbano) e para os Estados Unidos foram exportadas aeronaves comerciais. De todo modo, caso o cidadão (ou essa CGU) assim entenda, os relatórios desses dois países também poderão posteriormente ser disponibilizados; b) Assim sendo, **confirmamos que os Relatórios de Risco País de Angola, Argentina, Gana, Honduras, Cuba, Equador, Paraguai e Peru, serão fornecidos ao requerente, em seu formato original, após o trabalho de ocultação das informações sensíveis** [grifo da CGU]; Em complemento à nossa mensagem anteriormente enviada, informamos que solicitamos à nossa área responsável, no Rio de Janeiro, uma revisão completa da base de informações, que resultou na seguinte alteração: 1ª) Além dos países Chile e Estados Unidos, no Paraguai também não foram realizados serviços de engenharia. A transação no Paraguai envolveu a exportação de máquinas e equipamentos; 2ª) Nos países **Costa Rica, Guatemala, Moçambique, República Dominicana e Venezuela**, que anteriormente não constaram da lista, foram realizados serviços de engenharia. Assim sendo, estamos excluindo da relação os relatórios dos países Chile, Estados Unidos e Paraguai **e estamos incluindo os relatórios dos países Costa Rica, Guatemala, Moçambique, República Dominicana e Venezuela** [grifo da CGU]. (ABGF em Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S. A., 00227.000017/2015-05, 2015, p. 10-11 (1?-1?))

Com um desfecho materialmente semelhante ao do Iphan - visto na Figuração 5, sobre a conciliação informal da CGU, uma vez que o requerente obteve os dados disponíveis dentro do que havia pedido - a resposta da ABGF mostra uma postura inteiramente diferente deste órgão, que diz ter solicitado ao seu escritório “uma revisão completa na base de informações”, em vez de ignorar a Controladoria como implicitamente dá a entender o arquivo do Iphan. Ambos foram registrados como “Perda de objeto” nos microdados, sem diferenciação.

Todavia neste arquivo há uma indicação dos motivos disto, que é a aplicação subsidiária da lei federal 9.784/1999, que rege o processo administrativo em âmbito federal, cujo artigo 52 diz que “o órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou

prejudicado por fato superveniente”. O formalismo, intencionalmente ou não, torna elusivos os microdados da CGU, que passam a não quantificar o acesso à informação em casos como o citado como “Deferidos”.

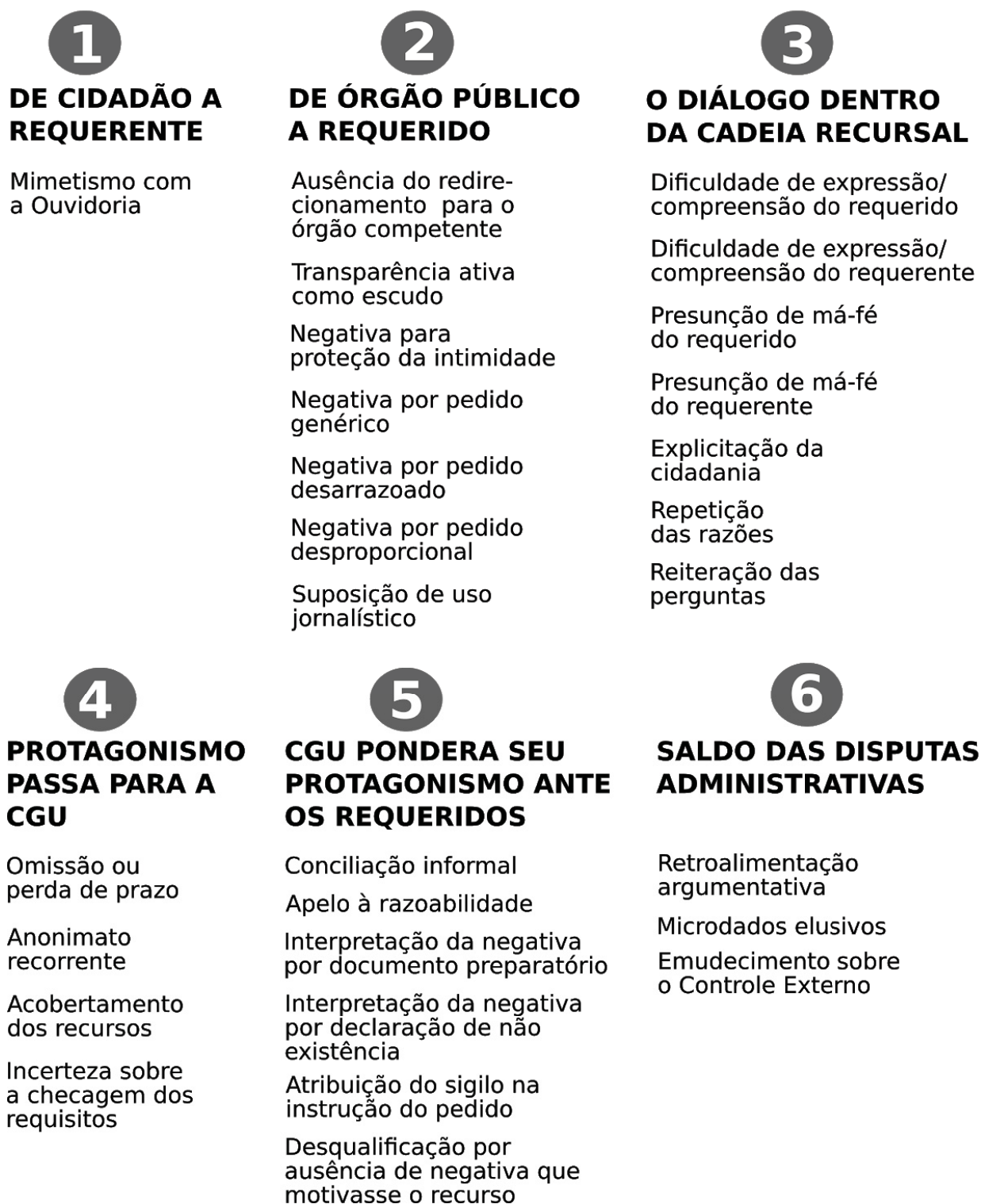
Nas duas situações expostas aqui, a classificação “Perda do objeto” funciona como anteparo para disputas de sentido acerca da efetividade da LAI dentro da administração pública federal. Mas há ainda casos etiquetados como “Perda do objeto” nos quais não houve reforma da decisão anterior, como o exemplo seguinte, em que a requerente desiste de esperar a resposta da interlocução da CGU com o ICMBio:

De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento do recurso, porque interposto tempestivamente e aderente às formalidades previstas na Lei 12.527/2011, e conclui-se pela PERDA DO OBJETO, em decorrência da desistência expressa da ação pela recorrente no curso da análise. (CGU em Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 02680.000194/2014-71, 2014, p. 7(7))

**Figuração 28 - Emudecimento sobre o Controle Externo.** Não há uma política de transparência, no âmbito da LAI, sobre quem exerce o controle externo dentro do sistema de garantias do direito à informação. CGU e CMRI analisam recursos, mas também expedem súmulas e fixam interpretações que ora ampliam a potencialidade da lei, ora a restringem. Se há um cuidado da Controladoria em convencer os órgãos a colocarem, nas suas respostas, quais os graus posteriores de recursos e quem os analisará, isto deixa de ser praticado nas instâncias finais.

Nem o Tribunal de Contas das União, nem o Ministério Público Federal, que estariam habilitados a exercer este controle, são mencionados nos arquivos desta forma, ainda que apareceram citados dentro dos assuntos em debate - não como ente de controle externo sobre quem tem a obrigação de garantir a operacionalização do direito à informação. Esse silêncio invisibiliza que a CGU está sujeita a erro.

## DIAGRAMA 8: DISTRIBUIÇÃO DAS FIGURAÇÕES NO ACESSO À INFORMAÇÃO



Para melhor visualizar essas 28 figurações ante os seis momentos das disputas administrativas a respeito do acesso à informação, foi elaborado o Diagrama 8, apresentado na página anterior. A relação entre requerentes, requeridos e CGU não é estanque, então as figurações também não são fenômenos com hora marcada para acontecer. O que se fez foi posicioná-las onde se imagina ser mais fácil de observar seus sentidos, naquilo que eles extrapolam o procedimento meramente burocrático. Por exemplo, pode ser que o órgão diga desde o início que se trata de informação em documento preparatório, negando-a, mas a figuração foi posicionada no quinto momento em razão de a CGU dar especial atenção a isto, pois implica numa análise mais subjetiva que a medição de aferir se um trabalho é desproporcional ou não.

A seguir, avança-se na problematização das figurações, abordando-as quanto à teoria da instrumentalização de Feenberg e da noção de democracia monitoria, com o intuito de mapear pontos de contato entre os itens, de forma a separá-los em grupos interpretativos mais abrangentes, para posterior utilização na triangulação interna.

### 3.4 DISCUSSÃO ANALÍTICA DAS FIGURAÇÕES

No item anterior foram apresentadas as figurações de controle social referentes à Lei de Acesso à Informação percebidas na leitura flutuante dos 3,5 mil recursos à CGU disponibilizados pelo órgão para consulta pública, considerando os documentos emitidos de 2012 a agosto de 2016. Optamos por não repetir arquivos nos exemplos, mas obviamente, mesmo só na leitura dos excertos selecionados, é perceptível como elas acontecem simultaneamente, combinando-se entre si em conteúdos e significados.

Com a intenção de discutir suas características para além dos níveis textual e contextual, foi elaborada a tabela a seguir, em que as figurações são pareadas às interfaces analíticas já debatidas na tese. Na coluna da direita, dá-se atenção: ao locus de manifestação (requerentes, requeridos, CGU ou se permeia a interação), à instrumentalização secundária (se mais atida à sistematização, à mediação, ao impacto reverso no usuário ou à apropriação estratégica), à relação com a noção de

democracia monitória (nas diferenças com a modelagem representativa) e pontos de contato secundários com outros autores citados na tese.

<b>TABELA 11: SISTEMATIZAÇÃO DAS FIGURAÇÕES DA LAI</b>	
<b>FIGURAÇÃO</b>	<b>INTERFACE ANALÍTICA</b>
Mimetismo com a Ouvidoria	<p>Praticada pelos requerentes, cujos pedidos não tratam somente de acesso à informação. Ao não diferenciarem uma iniciativa da outra, revela-se a confusão a respeito do que é a LAI e do que é a Ouvidoria - expondo esse mimetismo, no qual ambas se confundem ao serem sistematizadas. A confusão entre os instrumentos reduz a efetividade das demandas, embotando o escrutínio do poder. Uma discussão decorrente advém do dilema democrático, uma vez que não se trata só de informação a relação do cidadão com o Estado.</p>
Tortuosidade da informação (ausência do redirecionamento para órgão competente na resposta)	<p>Praticada pelos requeridos, eventualmente notada pela CGU. É um indicador de descaso com o sistema de garantias ao direito à informação obrigar os requerentes a realizarem novo pedido quando bastava o requerido redirecionar, via sistema eletrônico, a demanda. É um gesto de negação da responsabilidade e de como decisões aparentemente simples restringem o fluxo das informações públicas. Não se confunde com a ideia de política do artefato, pois é um efeito secundário da sistematização.</p>
Escudo da transparência ativa	<p>Praticada por requeridos. O tempo que leva para justificar um recurso protocolado após uma resposta que envolvia a indicação de um banco de dados online pode ser maior que o mero repasse direto da informação. Quando isto é usado para capacitar o requerente na assimilação dos dados, torna-se um tijolo a mais no controle social. Se é usada como escudo, para evitar a responsabilização pelo repasse dos dados, tem efeito contrário. A instrumentalização secundária da LAI aqui expõe falhas de outro artefato político com o qual ela se relaciona, que é a Política de Dados Abertos. Quanto menos responsabilização, mais afastado se fica do modelo monitório.</p>
Tortuosidade da informação	Praticada pelos requeridos e pela CGU. Uma

(interpretação da proteção da intimidade)	exceção da LAI cuja sistematização aumentou a margem de ação dos órgãos públicos que são perguntados por dados sensíveis. Provavelmente seja o principal motivo de tarjamento de documentos cedidos via LAI e de ponderação legal sobre hipóteses de validade do direito à informação.
Tortuosidade da informação (interpretação do pedido genérico)	Praticada pela CGU, em reação aos requeridos, a definição de “informação específica e existente” significa uma tomada de posição dos órgãos ante o aumento do escrutínio do poder. Ela operacionaliza resistências ao criar barreiras não-tecnológicas ao acesso à informação. Ao ser inserida no sistema burocrático, ficou evidente que a LAI tinha, em seu código técnico, espaço de manobra suficiente para os órgãos estabelecerem linhas de defesa ao controle coletivo das ações do Estado. Cabe aqui a discussão sobre o papel dos regulamentos restritivos sobre a LAI.
Tortuosidade da informação (interpretação do pedido desarrazoado)	Praticada pelos requeridos, ressignificada pela CGU, que precisa validar a afirmação que o pedido não possui interesse público. Esta é outra figuração na qual a Controladoria exerce tutela antecipada do que é politicamente saudável para a sociedade. Aqui o protagonismo cabe aos cidadãos e à capacidades destes de exporem sua questão aos requeridos. Terreno fértil para debater o princípio da publicidade.
Tortuosidade da informação (interpretação do pedido desproporcional)	Praticada pelos requeridos, ressignificada pela CGU. Quando um órgão diz que o pedido é desproporcional, logo compromete a administração pública atendê-lo, é a Controladoria quem pondera a validade desta afirmação. Ao atuar como juiz, ela reforça a sua vocação institucional e aplica os valores éticos e estéticos da LAI em casos passíveis de aferição. A margem de manobra institucional aqui, pela visibilidade midiática dos casos concretos, é menor que em outras figurações. É um campo promissor para problematizar a delegação de poder e quanto a CGU, de fato, “protege” os cidadãos.
Suposição de uso jornalístico	Praticada pelos requeridos e pela CGU, o uso episódico, na desqualificação dos pedidos genéricos, do argumento de vetar a prática da “fishing expedition” indica um receio especial com o

	<p>uso das informações por jornalistas. Mostra haver um impacto reverso, no qual um tipo específico de pedido é associado objetivamente a uma classe profissional. A medida reconhece que, em certo grau, ainda se vê os políticos como protagonistas do governo, em vez dos cidadãos - e a relação disto com a “política do escândalo”.</p>
<p>Dificuldade de expressão/compreensão do requerente</p>	<p>Praticada por requerentes. Se a repetição e a insistência são táticas, a má vontade é uma deficiência mútua, marcada pela falta de alteridade no trato entre as partes. Limitada nos requeridos pela impessoalidade exigida no serviço público, nos requerentes ela verbaliza uma vasta gama de frustrações e juízos de valor sobre o serviço público no país. De viés individualista, a adoção de uma comunicação dialógica seria o mais aproximado do pluralismo que se pressupõe haver numa democracia monitória.</p>
<p>Dificuldade de expressão/compreensão do requerido</p>	<p>Praticada por requeridos. Se a repetição e a insistência são táticas, a má vontade é uma deficiência mútua, marcada pela falta de alteridade no trato entre as partes. Limitada nos requeridos pela impessoalidade exigida no serviço público, nos requerentes ela verbaliza uma vasta gama de frustrações e juízos de valor sobre o serviço público no país. De viés individualista, a adoção de uma comunicação dialógica seria o mais aproximado do pluralismo que se pressupõe haver numa democracia monitória.</p>
<p>Presunção de má-fé do requerente</p>	<p>Praticada pelos requerentes, enfrentada pelos requeridos e pela CGU. Do pólo dos requerentes, os protocolos massivos de pedidos são situações de desvio do uso imaginado para a LAI na sua instrumentalização primária. É uma tomada de posição na qual o indivíduo super dimensiona a capacidade resolutiva do Estado, sua própria posição dentro do sistema de garantias ao direito de informação e a plasticidade deste. A CGU, para lidar com os casos, optou pelo formalismo, estreitando a definição de informação e estabelecendo um protocolo no qual os antecedentes do solicitante interferem na análise. Situação-limite, o requerente em série evidencia como o direito à informação é individual na aparência e coletivo na vivência. A reação aos</p>



	<p>requerentes em série usa da hierarquização da política para conter este subproduto da política viral, numa zona cinzenta entre os modelos representativo e monitorio. Há margem para o debate sobre a comoditização da informação.</p>
Presunção de má-fé do requerido	<p>Praticada pelos requerentes. A presunção da incompetência e de corrupção, por si, indica haver latente uma desconfiança dos agentes públicos que provavelmente está atrelada à imagem ruim que os políticos têm atualmente. Este é um traço da democracia monitoria, na qual o escrutínio é correlato ao receio de ser a próxima vítima da desigualdade.</p>
Explicitação da cidadania	<p>Praticada pelos requerentes, eventualmente comentada pelos requeridos e pela CGU. Invocar a Constituição Federal, a LAI ou alguma noção de dever do Estado para consigo indica haver uma estabilização da visão de si como um cidadão num sistema de direitos humanos. Os solicitantes transformam-se de meros requerentes, pela enunciação, em cidadãos diante do seu Estado, cujo governo tem mais responsabilidades para com ele do que representá-lo formalmente. É uma situação pautada mais pela ideia de autonomia, típica do modelo monitorio, que por forças transcendentais, identificadas com os modelos anteriores.</p>
Repetição das razões	<p>Praticada pelos requeridos. Repetir as razões pelas quais o pedido é negado, sem entabular uma comunicação dialógica com o requerente é um atalho procedimental que hipoteticamente teria poucas chances de ocorrer se a cadeia recursal fosse cumprida à risca, com três pessoas diferentes lidando com cada requisição. Esta iniciativa transforma o escrutínio do poder numa luta contra o despistamento, colocando as situações nas quais ocorre fora do modelo monitorio pela negação do princípio da responsabilidade. Não se pode falar, portanto em uma sociedade da transparência total, pois há espaço para sinceridade e honestidade no vácuo que se abre quando a transparência é simulada.</p>
Reiteração das perguntas	<p>Praticada pelos requerentes. Reiterar a pergunta diante de uma negativa reforça a percepção que há um direito a ser demandado contra um Estado do</p>

	<p>qual se desconfia. A comunicação dialógica não é um procedimento exigido dos cidadãos, mas se ela não ocorre, tem-se apenas o surgimento da insistência como recurso para a viabilização do direito. É outro vazio deixado pela instrumentalização primária, sobre o qual não houve regulação posterior, uma vez que não exige mais esforço comunicacional dos requeridos. É uma desconfiança que pode ser tanto da democracia quanto dos agentes públicos.</p>
Anonimato recorrente	<p>Praticado pelos requeridos, denunciado pela CGU. O anonimato recorrente é censurável institucionalmente, pois nega, na sua performance, a intencionalidade democrática da LAI. É eticamente coibido por significar uma fratura do sistema de garantias ao direito à informação e esteticamente negado, por ser um marcador auditável de opacidade na administração pública. O anonimato está mais alinhado à desconfiança da democracia, típica do modelo representativo, que às características da democracia monitória. É um indicador da permanência da cultura do segredo na administração pública.</p>
Omissão ou perda de prazo	<p>Praticado pelos requeridos, recriminado pela CGU. A perda do prazo, por atraso ou omissão, é um descumprimento objetivo da LAI, sendo punível nos termos da lei. Isto acontecer repetidamente indica que ou as sanções não são persuasivas, ou sequer são aplicadas, enunciando falta de efetividade no controle interno. A fragilidade está no código técnico da LAI, que não fixou o rito de punibilidade. Os componentes políticos desta omissão sugerem relutância em se aceitar imediatamente o impacto das políticas de transparência pública na gestão - na contramão do modelo de democracia monitória. Trata-se de um obstáculo na realização de consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes.</p>
Acobertamento dos recursos	<p>Praticado pelos requeridos, às vezes denunciado pela CGU. Não informar os requerentes sobre os recursos possíveis, logo após negar a eles a informação pretendida, tem valor estético negativo e é eticamente censurável. É outro marcador auditável de opacidade na administração pública e da permanência da cultura do segredo na</p>

	<p>administração pública. A ideia de que a omissão é inimputável permeia diversos obstáculos à consolidação do acesso à informação no país, levando perguntas sobre a persistência do patrimonialismo no Estado.</p>
<p>Incerteza sobre checagem dos requisitos</p>	<p>Praticada pela CGU. Apesar de ter as condições para padronizar a análise dos recursos, a Controladoria deixa correr solta a checagem de se o anonimato existiu, se os recursos foram corretamente informados, se os prazos foram cumpridos, se o redirecionamento foi tempestivo. A ausência de modelo, se retarda a consolidação da LAI e constrange o espalhamento da respectiva cultura de transparência, dá maior mobilidade institucional ao órgão. A incerteza, contudo, é uma falha de performance que questiona a vocação do órgão - que não sofre mais críticas graças ao emudecimento do Controle Externo e à retroalimentação argumentativa. Permite problematizar a capacidade do governo gastar com transparência (pelo viés do treinamento dos servidores).</p>
<p>Conciliação informal</p>	<p>Praticada pela CGU. É uma inovação da Controladoria, na etapa de sistematização da LAI, cuja existência institucionalizada tornou o órgão o sinônimo ético e estético do direito à informação no país. Se a CGU não se prestasse a dissolver os conflitos, combinando a capacitação dos requerentes e o adestramento dos requeridos, o patamar de efetivação do direito hoje seria mais baixo. Contudo, ao se relacionar estrategicamente com os requeridos, aproveita-se da informalidade da interlocução para se preservar como <i>player</i> nesta disputa permanente de poder. A conciliação é típica de uma democracia monitória, na qual há delegação de poder, o reconhecimento da multitude de vozes e a viralização da política. Há um debate aqui sobre a sedimentação das diferentes formas de compreensão da transparência pública.</p>
<p>Apelo à razoabilidade</p>	<p>Praticada pela CGU. Ao apelar à razoabilidade dos requeridos, a Controladoria insufla nos órgãos os valores éticos e estéticos da transparência pública, reforçando sua vocação no sistema de garantias ao direito à informação. O fato de alguns órgãos, em</p>

	<p>determinadas circunstâncias, não cederem aos pedidos de reavaliação mostra os limites deste posicionamento pendular entre promover a mudança e negociar com o segredismo - o “equilíbrio desejável”, como escreveu um analista da Controladoria, em outro contexto, ao analisar um caso concreto. Neste ponto é possível aferir quando a CGU age com desconfiança da administração pública, numa provável extensão do esquema interpretativo das democracias monitórias sobre a desconfiança dos políticos.</p>
<p>Tortuosidade da informação (interpretação do documento preparatório)</p>	<p>Praticada pelos requeridos e pela CGU, a negativa de acesso a documentos preparatórios é o exemplo de como, na instrumentalização secundária, há, em cada nova regulamentação acessória, uma codificação técnica adicional, igualmente atravessada por conteúdos políticos. Neste caso, a CGU concorda que o Estado deve tutelar antecipadamente, em nome do cidadão, a disseminação de “expectativas equivocadas” na sociedade. Fora o apelo nacionalista deste entendimento, presente no modelo representativo, há um diálogo evidente com a ideia de “razão de Estado”, típica da Idade Moderna, em oposição ao princípio da publicidade, da Idade Contemporânea.</p>
<p>Tortuosidade da informação (interpretação da declaração de inexistência)</p>	<p>Praticada pelos requeridos. A declaração de inexistência da informação é uma solução para casos concretos, na instrumentalização secundária, cujos efeitos dúbios se manifestam quando o órgão não evidencia o embasamento de seu uso. O segredismo é mais presente na história que a transparência pública, daí o descrédito dado ao Estado quando diz para o requerente confiar nele sobre a inexistência da informação. Quando o Estado primeiro resolve a sua burocracia, para depois considerar os efeitos dela sobre os usuários dos serviços, revela quais interesses prevaleceram na constituição daquele artefato político.</p>
<p>Tortuosidade da informação (atribuição do sigilo na instrução do pedido)</p>	<p>Praticada pelos requeridos, a classificação extemporânea dos documentos indica a existência de margem de manobra excepcional na relação do Estado com o requerente - e a proceduralização desta conduta anula eventual correção de rumo que pudesse ser empreendida pela CGU. É um exemplo de como os órgãos souberam conter a LAI</p>

	na sua instrumentalização secundária. E de como “a regra da maioria” ainda investe os governos de legitimidade para o uso de medidas deste tipo.
Tortuosidade da informação (interpretação da ausência de negativa para motivação do recurso)	Praticada pelos requeridos e pela CGU. Diante de um impasse burocrático, a ausência de negativa - logo de um motivo para haver recurso administrativo - é uma arma do arsenal do segredismo na administração pública. É um indicador do grau de integração da Controladoria às estruturas do Poder Executivo, pela assertividade exigida da CGU para a sua validação.
Microdados elusivos	Praticada pela CGU. Na sistematização da LAI, a terminologia do processo administrativo foi transplantada para a estatística oficial. O efeito prático desta iniciativa é a redução da capacidade de se exercer controle social sobre o órgão, de mensurar a efetividade das conciliações. Ao dificultar o escrutínio do próprio poder, a CGU reproduz características que a distanciam do modelo monitorio. Perde-se em incremento do controle coletivo, num exemplo de como a cultura da auditoria molda as instituições impregnadas dela para que o resultado seja aferível dentro do esperado.
Retroalimentação argumentativa	Praticada pelos requerentes, nem pelos requeridos. A ausência das referências às entidades indica baixa integração delas com os usuários e um curto-circuito na relação formal com a CGU. Pode ser tanto uma questão de iniciativa, quanto de sistematização. É a negação da aparência da democracia monitoria, na qual afloram representantes múltiplos.
Emudecimento sobre o Controle Externo	Praticada pela CGU. Tão disposta a proceduralizar cada aspecto prático julgado relevante da LAI, da “informação específica e existente” à tutela das expectativas da sociedade, a ausência das indicações de controle externo é sintomática da incompletude do órgão. A trajetória da LAI no Brasil registra vários episódios de disputa por espaço institucional, que é uma hipótese válida aqui. Isto afasta a CGU do modelo monitorio e a coloca em algum lugar entre os <i>arcana imperii</i> e as razões de Estado. Este tópico é uma janela para a revisão do controle social,

	encarando-o agora como um processo social de fundo, não planejado e de longa duração.
--	---

Antes de prosseguir com uma interpretação do conjunto das figurações, cabe afirmar que esta não é uma tese sobre a Controladoria Geral da União, mas, pelo papel central que a CGU ocupa no sistema de garantias ao direito de acesso à informação, boa parte dos apontamentos ou está primariamente ligado a ela, ou ganha sentido sociológico pela reação dela diante daquele acontecimento destacado. No artigo 16 da LAI, é a Controladoria quem recebe os recursos e, se perceber falha da parte dos requeridos nas etapas anteriores, “determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta lei” (BRASIL, 2011). No artigo 24, do decreto 7.724/2012, a CGU é autorizada a “determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimento” (BRASIL, 2012).

A lista de figurações torna evidente, à primeira vista, que existe uma (i) animosidade latente entre cidadãos usuários da LAI e Estado, que há uma (ii) inadequação dos requerentes ao grau de formalismo exigido para a boa fruição do direito à informação, (iii) que há uma persistência dos episódios de descumprimento da LAI pelos requeridos, apesar da CGU anotar esses casos e fazer recomendações aos órgãos públicos para que “reavaliem seus fluxos internos” - mas nem sempre, ou noutras palavras, que (iv) a Controladoria, em algumas ocasiões, se omite diante do descumprimento dos procedimentos que, em geral, cobra dos requeridos. Também fica evidente que (v) a CGU busca exercer sua vocação institucional no sistema de garantias ao direito de acesso à informação pública, mas que faz isso (vi) no interior de um circuito de poder capaz de indeterminar o valor das suas ações.

A animosidade latente aparece explícita ou implicitamente nas figurações: Explicitação da cidadania, Presunção de má-fé do requerente, Presunção de má-fé do requerido, Repetição das razões, Reiteração das perguntas, Dificuldade de expressão/compreensão do requerente, Dificuldade de expressão/compreensão do requerido, Suposição de uso jornalístico, Escudo da transparência ativa.

A inadequação dos requerentes ao formalismo pode ser percebida nas seguintes figurações: Mimetismo com a Ouvidoria, Tortuosidade da informação (interpretação da proteção da intimidade), Tortuosidade da informação (interpretação

do pedido genérico), Tortuosidade da informação (interpretação do pedido desarrazoado) e na Tortuosidade da informação (interpretação do pedido desproporcional). São condições que constam na legislação, mas nela não estão descritas no grau de detalhe com que são aplicadas pelos requeridos e pela CGU.

A persistência no descumprimento de requisitos da LAI aparece nas figurações: Tortuosidade da informação (ausência do redirecionamento para órgão competente na resposta), Anonimato recorrente, Omissão ou perda de prazo e Acobertamento dos recursos. Já a omissão circunstancial da CGU com relação a isso é a tônica da figuração: Incerteza sobre checagem dos requisitos.

A fruição da vocação institucional da CGU é vista nas figurações: Conciliação Informal e Apelo à razoabilidade. E sua participação no circuito do poder nas demais figurações: Tortuosidade da informação (interpretação do documento preparatório), Tortuosidade da informação (interpretação da declaração de inexistência), Tortuosidade da informação (atribuição do sigilo na instrução do pedido), Tortuosidade da informação (interpretação da ausência de negativa para motivação do recurso), Microdados elusivos, Retroalimentação argumentativa, Emudecimento sobre o Controle Externo.

Se as figurações visibilizam a animosidade entre as partes, a inadequação dos cidadãos ante o formalismo, a persistência de erros procedimentais, a ação vocacionada da CGU, a omissão episódica da CGU e a inserção da CGU num circuito de poder, quais relações adicionais podem ser estabelecidas a partir dos achados? Vê-se que o direito de acesso não equilibrou as forças entre os atores sociais, já que a discricionariedade sobre o conteúdo final é toda dos entes estatais.

Em geral, antes da LAI, o acesso a informações públicas estrategicamente controladas pelo Estado seria resolvido ou na Justiça, por meio do *habeas data*, ou na esfera pública, pela atuação de grupos de pressão da sociedade civil até que os dados viessem à tona. Então, quando a LAI, já na sua instrumentalização primária, prevê a Controladoria Geral da União como uma terceira parte no conflito, imagina-se que passe a ocorrer um reequilíbrio das forças, com o Estado arcando com perda significativa da sua capacidade discricionária sobre a guarda dos dados. Aqui se exponencializa a complexificação do cenário, pois, de certa forma, ser a terceira parte no sistema de garantias ao direito de acesso à informação não conferiu à CGU só o



ônus de exercer o Voto de Minerva, já que isso a indispõe com alguma das partes, mas também deu a ela o bônus de um *tertius gaudens* (expressão usada por George Simmel para se referir àquele que se beneficia por conectar outras duas pessoas) - pois ela adquire prestígio institucional justamente dessa mediação da disputa entre requerentes e requeridos. Logo, a questão é equilibrar-se entre a realização da mediação e o resultado decorrente deste processo. Não é absurdo conjecturar que a expectativa de resultado interage com a forma que a mediação é feita - e vice-versa, com as possibilidades de mediação restringindo o horizonte de resultados possíveis para a disputa.

Essa posição da CGU é singular, logo requer mais reflexão. Para assumir legitimamente esse papel de Voto de Minerva, a performance da CGU precisaria emanar intencionalidade democrática. Somente uma resplandecente aura técnica a validaria como órgão capaz de pôr a administração na linha da transparência pública perante os cidadãos e perante a sociedade civil, que se mobilizou pela regulamentação do direito à informação, cerrando fileiras ao lado dela, como visto no segundo capítulo, cujo último item debatia a trajetória da LAI no Brasil.

A necessidade de se mostrar assim, alinhada à vocação institucional que a missão exigia, aparece na formalização de alguns dos procedimentos da CGU: (i) exigir que as respostas tenham a indicação da possibilidade de recurso, (ii) cobrar a identificação de quem responde aos recursos e o respeito aos prazos, (iii) dividir os pareceres no sumário da disputa até ali, evidenciando os argumentos de ambos e a relação deles com a LAI e legislações concorrentes, e na análise da CGU sobre o caso concreto, (iv) tensionar o argumento da negativa até ficar nítida a motivação externalizada pelo requerido, (v) estabelecer um espaço de interlocução no qual a parte mais instada a se manifestar é o requerido, (vi) obter recuos dos requerentes, por delimitarem mais seus pedidos, por exemplo, e dos requeridos, ao fornecerem os dados após sucessivos apelos à razoabilidade do procedimento e (vii) fazer recomendações ao final dos pareceres, repisando as falhas procedimentais com o intuito de corrigi-las. Pelo visto, tinha tudo para dar certo.

Contudo, a primeira fissura nesta aura técnica é que ao adotar a procedimentalização como anteparo às críticas de ambas as partes, pois ritos são impessoais, a CGU não o fez com rigor. Nos quatro anos analisados, há variação na

forma como cada pedido é tratado - e isso aflora no óbvio, pois quem ler os documentos perceberá que não é possível afirmar que todos eles tiveram verificada a ocorrência do anonimato recorrente, por exemplo. Em uns, consta essa checagem, em outros não, num terceiro grupo, há uma menção ao final, no espaço dedicado às recomendações. Será que a CGU não tinha as condições necessárias para equalizar esses resultados numa mesma frequência? Pois os casos positivos definem essas ocorrências como obstáculos não-tecnológicos, logo com conteúdo político. Mas de que tipo?

Vê-se, na análise dos casos concretos, que a CGU internamente travou intensos debates sobre o que é a informação pública, gerando disso um conjunto grande de propriedades para defini-la, de variações para contextualizá-la e de exceções que atendem a necessidades do Estado - nesta tese identificados nas figurações etiquetadas com “Tortuosidade da informação”. Logo, o cumprimento do check-list do que os requeridos deveriam ter feito coloca-se como algo simples, como uma questão menor aparentemente fácil de ser resolvida. Mas e se ela não é uma questão menor, mas um modo de agir próprio, que se permite operar com falhas justamente para elas comporem um sistema impessoal até certo ponto, técnico até um limite, democratizante num grau determinado? Quanta indeterminação é necessária para configurar este modo de agir? Onde observá-la, para considerar sua existência e influência no processo de acesso à informação pública? Cunha Filho (2019) falou de o órgão buscar a consolidação do direito à informação valendo-se do “incrementalismo” das práticas, numa progressiva mudança da cultura organizacional, para evitar que uma virada ríspida de paradigma resultasse numa reação política capaz de inviabilizar a LAI dentro do governo federal.

O discurso do incrementalismo é condizente com o observado na leitura flutuante dos recursos, mas essa ideia, conscientemente ou não, parece ter engendrado um subsistema dentro da Controladoria. Uma coisa é “não bater de frente” em todas as questões sensíveis, mas outra diferente é acumular, nas pequenas práticas do poder conferido à CGU, esses resíduos de pessoalidade, de “bom mocismo” com os requeridos - que, apesar da LAI, permaneceram sendo o polo hiper suficiente da relação. O incrementalismo, nessa leitura, ganha uma segunda dimensão: (i) ele é tanto um plano altruísta para ampliar progressivamente o direito à

informação, quanto (ii) uma estratégia egoísta de preservação institucional dentro do circuito do poder. Se a CGU deixasse de existir do dia para a noite, a LAI sobreviveria? O destino da Lei de Acesso à Informação está umbilicalmente ligado à Controladoria, igual o órgão insinua? Os achados mostram que sim e que não.

Se não houvesse um controle interno por uma terceira parte desinteressada, a efetividade da LAI seria reduzida em números absolutos e a cultura de transparência que ela inspira perderia sua referência institucional. Entretanto, se no código técnico da Lei de Acesso à Informação, quando o desenho normativo da LAI estava em aberto e todas as alternativas factíveis estavam disponíveis, a estrutura de responsabilização dos entes públicos tivesse sido descrita em detalhe, atribuindo isso a um órgão fora do circuito do poder, a CGU não viveria permanentemente no olho de um furacão institucional. Países como o México, por exemplo, deram a um órgão autônomo da gestão política o gerenciamento da LAI. No Brasil, não.

A CGU é prisioneira da instrumentalização primária da LAI, que lhe concede meia autonomia, capacidade resolutiva controlada e baixo poder de indução - ficando o órgão à maré da gestão político-partidária do momento. O problema que a tese coloca, contudo, é que a Controladoria barganha a sua vocação institucional dentro do circuito do poder - com risco de acabar deslegitimada a longo prazo. O incrementalismo tem prazo de validade, pois ou ele mira um objetivo alcançável, ou se transforma numa postura permanente de postergação.

Há indícios, na pesquisa, que isto pode estar acontecendo. É que não se trata só da CGU realizar ou não a checagem dos requisitos dos recursos, e também da baixa capacidade indutiva das recomendações de mudança feitas aos requeridos. A adoção desta postura dúbia está presente em outros aspectos da atuação do órgão. Por exemplo, uma forma de reforçar sua posição no circuito do poder seria a CGU mensurar as resistências às recomendações, mas a CGU, que tem um farto controle estatístico dos processos da LAI, não sabe quantos órgãos seguiram descumprindo os pedidos por mais cuidado com os procedimentos da Lei de Acesso à Informação. Ou não divulga essa informação.

Também vimos que a forma de anotar resultados positivos das conciliações, nas quais o requerente acaba obtendo o dado que solicitou, como “Perda de Objeto”, é ineficaz para quem tem a vocação de fomentar uma cultura de transparência. O

mesmo vale para a falha que não permite redirecionamento posterior à resposta para o órgão certo a ser demandado. Conscientemente ou não, vê-se que o “incrementalismo” irradiou-se para outras esferas da atuação da CGU, convertendo-se numa prática inconstante de rigor. As estatísticas tornaram-se elusivas, no sentido que são mais vagas do que poderiam ser.

O órgão poderia contar com apoio à realização da sua vocação institucional se buscasse forças externas ao circuito do poder em que está enredado. Bastaria mencionar a possibilidade de controle externo do MPF e do TCU, por exemplo, à aplicação da LAI no governo federal. Ao optar por recolher-se a si mesma, enveredou-se numa retroalimentação argumentativa que a distanciou da sociedade civil. Nem as entidades mais engajadas, como a Artigo 19 e a Transparência Brasil, com publicações sobre o direito à informação, aparecem nos pareceres, como também as referências à pesquisa científica é praticamente inexistente - havendo, residualmente, um ou outra menção a juristas.

Essa fragilidade decorrente da instrumentalização primária não passou despercebida do circuito do poder. A hiper qualificação da noção de informação - e não é à toa que os requerentes parecem inadequados, que não sabem as “regras do jogo” - é uma vitória dos requeridos apoiada na procedimentalização praticada pela CGU, exponenciada pela sua inclusão no circuito do poder e coroada pela retroalimentação argumentativa. É na interação da CGU com os requeridos que surge a possibilidade da imposição do sigilo durante a instrução do pedido de informação, que a declaração de inexistência passa a encerrar disputas administrativas e que a CGU, em certos impasses, até recomenda ao órgão que adotem essas soluções

As características adicionais dadas à LAI, na sua instrumentalização secundária, indicam que houve um deslocamento da batalha simbólica pelo conteúdo da norma do ato da sua criação para a sua implementação efetiva. Obviamente, a regulamentação da previsão constitucional do acesso à informação é um avanço em termos de direitos civis, mas agora se percebe que aquilo que não foi descrito pelos legisladores, na etapa em que havia espaço para atuação mais direta dos cidadãos, foi ativamente preenchido pelos requeridos logo depois. Foram eles quem mais se apropriaram estrategicamente, em parte graças à incompletude da CGU, como abordado anteriormente.

O caso mais flagrante talvez seja a vedação de acesso a documentos preparatórios, com base no frágil argumento de tutela antecipada de eventuais “expectativas equivocadas” por parte da população. Em mais de uma situação, os requerentes queixam-se que, sem uma restrição da aplicação prática deste entendimento, todos documentos produzidos na administração pública seriam sigilosos em algum grau. Em algumas ocorrências, a CGU interveio, concordando que isso não pode ser um atalho para negar informações - mas quantos pedidos foram negados em instâncias anteriores, com base no uso equivocado dessa hipótese de vedação do acesso à informação, sem que o cidadão tenha levado a questão até a análise da CGU por meio dos recursos? Para saber seria necessário revisar todos os pedidos.

Os efeitos da tortuosidade da informação são mensuráveis nos recursos, mas demandaria uma quantidade grande de tempo e de pesquisadores revisar as centenas de milhares de pedidos feitos para ver como cada uma das dez variáveis por enquanto identificadas impactou o Serviço de Informação ao Cidadão na sua base. A política das súmulas da CMRI, hierarquicamente superior à CGU no sistema de garantias, é redimensionada nesse novo entendimento. Equivale a dizer que se o requerente não insistir com recursos administrativos, diante de qualquer dúvida que ele tenha em relação às respostas obtidas, não saberá de fato se aquela era toda a informação custodiada pelo Estado, do seu interesse, e à disposição nos termos da LAI, que ele tinha direito a receber. No capítulo seguinte, as figurações serão revisadas na totalidade dos arquivos de alguns órgãos públicos selecionados, como ferramenta de verificação das interpretações colocadas aqui.

Das 28 situações apresentadas acima, que refletem diversos momentos e aspectos da vivência da LAI no Brasil, pode-se dizer que 7 manifestam um movimento de incremento do controle social: (i) quando os requerentes manifestam sua desconfiança em relação ao Estado e quando eles (ii) explicitam textualmente sua condição de sujeito de direitos; quando (iii) a CGU cria um espaço institucional no qual busca a conciliação entre as partes, viabilizando o tráfego da informação pública e quando (iv) a Controladoria apela implicitamente à razoabilidade dos órgãos, numa medida de reforço do cumprimento da LAI; também quando a CGU cobra (v) o cumprimento dos prazos, (vi) a identificação das respostas aos recursos e (vii) a

manifesta indicação que o cidadão tem etapas recursais caso ele queira insistir com a demanda.

São itens que mobilizam os itens estudados na tese, num prisma singular, que é a metamorfose da democracia representativa em monitória. Optou-se, analiticamente, para agrupá-los nas ideias de autonomia, delegação do poder e responsabilização dos envolvidos. A presença desses indicadores sinaliza, numa leitura da proposta de Keane (2010), uma passagem de um modelo para o outro.

TABELA 12: FIGURAÇÕES DE PASSAGEM À DEMOCRACIA MONITÓRIA		
FIGURAÇÃO	CONCEITO NORTEADOR	ABORDAGEM
Explicitação da cidadania	Autonomia	PASSAGEM À DEMOCRACIA MONITÓRIA
Presunção de má-fé do requerido		
Conciliação informal	Delegação do poder	
Apelo à razoabilidade		
Acobertamento dos recursos	Responsabilização	
Anonimato recorrente		
Omissão ou perda de prazo		

Outro conjunto de figurações indica haver uma zona cinzenta, na qual requerentes, requeridos e CGU comportam-se erráticamente em relação à ampliação do escrutínio do poder. Nelas não há esforço explícito ou implícito relacionado ao controle social. Essa indeterminação, contudo, diz algo sobre a compreensão dos papéis de cada um na disputa simbólica pela informação e no relacionamento entre cidadãos e Estado. É o campo mais propício a informar intervenções normativas na

prática concreta da LAI no Brasil. Nele, pode-se debater a falta de alteridade no diálogo entre cidadãos e Estado, a negligência dos requeridos com a argumentação construtiva e as manifestações de impotência dos requerentes ante a estrutura governamental.

TABELA 13: FIGURAÇÕES DO RELACIONAMENTO CIDADÃOS X ESTADO		
FIGURAÇÃO	CONCEITO NORTEADOR	ABORDAGEM
Dificuldade de expressão/compreensão do requerente	Alteridade	ENTRAVES NO RELACIONAMENTO ENTRE CIDADÃOS E ESTADO
Dificuldade de expressão/compreensão do requerido		
Repetição das razões	Negligência	
Escudo da transparência ativa		
Reiteração das perguntas	Impotência	
Incerteza sobre checagem de requisitos		
Mimetismo com a Ouvidoria		



Um terceiro grupamento de figurações, em maior número, aponta para a prevalência do modelo representativo sobre o monitorio. Elas limitam o controle social, exigindo mais letramento dos requerentes sobre a prática concreta da LAI que o possível de ser extrapolado da letra da norma e decretos. As dez figurações etiquetadas como “tortuosidade da informação” encontram-se nesta seção. Ao impor essas barreiras não-tecnológicas, criam degraus adicionais a serem galgados no exercício do direito à informação. Parte delas atua para salvaguardar institucionalmente a CGU e os requeridos de desgaste interno e externo. Outras são exemplos de como o formalismo reescreveu a LAI, e de como a cultura do segredo persiste e é visível nas disputas administrativas relacionadas à informação.

TABELA 14: FIGURAÇÕES RESTRITIVAS DO CONTROLE SOCIAL		
FIGURAÇÃO	CONCEITO NORTEADOR	ABORDAGEM
Emudecimento sobre o Controle Externo	Salvaguarda institucional	RESISTÊNCIAS À PASSAGEM À DEMOCRACIA MONITÓRIA
Microdados elusivos		
Retroalimentação argumentativa		
Presunção de má-fé do requerente		
Suposição de uso jornalístico		
Tortuosidade da informação (interpretação da ausência de negativa para motivação do recurso)	Formalismo	
Tortuosidade da informação		
Tortuosidade da informação (interpretação do pedido genérico)		

Tortuosidade da informação (interpretação do pedido desarrazoado)		Cultura do segredo
Tortuosidade da informação (interpretação do pedido desproporcional)		
Tortuosidade da informação (ausência do redirecionamento para órgão competente na resposta)		
Tortuosidade da informação (atribuição do sigilo na instrução do pedido)		
Tortuosidade da informação (interpretação do documento preparatório)		
Tortuosidade da informação (interpretação da proteção da intimidade)		
Tortuosidade da informação (interpretação da declaração de inexistência)		

Não caberia à tese esgotar num único trabalho todas as agendas de pesquisa decorrentes da abordagem aqui proposta, em síntese: identificar figurações que permitam avivar as estatísticas oficiais e ir além delas para encontrar interpretações à forma como a LAI é vivenciada no Brasil. As Tabelas 12, 13 e 14, portanto, buscam territorializar as possibilidades do que foi desconstruído e reconstruído analiticamente até aqui. Por ora, cabe frisar como a leitura flutuante dos arquivos - embora não tenha significância estatística - contribuiu para um entendimento ampliado da configuração maior, que relaciona requerentes, requeridos e a CGU na liberação da informação pública no Brasil.

### 3.5 CODIFICAÇÃO E TRIANGULAÇÃO INTERNA

Neste item, que conclui o capítulo 3, as figurações obtidas da leitura flutuante dos arquivos da CGU serão confrontadas a bases de dados menores, dentro do mesmo universo de documentos, para aferição da capacidade interpretativa destas. A seguir, na Tabela 15, a codificação usada na análise deste exercício, com base na experiência citada e discutida nos capítulos anteriores.

<b>TABELA 15: CODIFICAÇÃO PARA IDENTIFICAÇÃO DAS FIGURAÇÕES</b>	
Explicitação da cidadania	POSITIVO quando houver <b>manifestação explícita</b> do recorrente sobre “ter direito”, a agir “como cidadão”, a agir “com base na Constituição”, “na LAI”, a agir “para controle social”, “na defesa do princípio...”, ou equivalentes.
Presunção de má-fé do requerido	POSITIVO quando houver <b>menção</b> em grau recursal, explícita ou implícita, de conivência com corrupção e/ou incompetência durante o atendimento
Presunção de má-fé do requerente	POSITIVO quando houver <b>menção</b> ou do requerido e/ou da CGU, explícita ou implícita, sobre haver má-fé na atitude do requerente. <u>Anotar</u> se se trata de requerente em série.

Conciliação informal	POSITIVO quando houver demonstração explícita que o analista da CGU buscou a <b>interlocução</b> com ou o requerido, ou o requerente, ou ambos.
Apelo à razoabilidade	POSITIVO quando houver ou pedido explícito da CGU para que o requerido <b>reavalie</b> o caso, ou a quando a <b>reavaliação</b> acontecer após insistência Controladoria. Reservado para situações que superem a ideia simples de conciliação.
Acobertamento dos recursos	POSITIVO quando a CGU explicitar no parecer que a indicação da existência de fases recursais foi descumprido.
Anonimato recorrente	POSITIVO quando a CGU explicitar no parecer que a identificação do responsável pelo recurso foi omitida ou correspondia a pessoa em cargo incompatível.
Omissão ou perda de prazo	POSITIVO quando a CGU explicitar que o requerido se omitiu ou descumpriu prazo no atendimento ao pedido de informação.
Incerteza sobre checagem de requisitos	POSITIVO quando a CGU <b>não se manifestar</b> sobre a presença, ou não, da notificação aos requerentes sobre os graus recursais e sobre a identificação das respostas. <u>Anotar</u> se integral (nenhum item foi explicitamente checado) ou parcial (algum item ignorado)
Reiteração das perguntas	POSITIVO quando o requerente não adaptar os recursos à instância recursal, tornando-se ele próprio um obstáculo monolítico ao diálogo.
Repetição das razões	POSITIVO quando o requerido não adaptar as respostas aos recursos à instância recursal, tornando-se ele próprio um obstáculo monolítico ao diálogo.
Dificuldade de expressão/compreensão do requerente	POSITIVO quando a conversação tiver marcas explícitas ou implícitas de ininteligibilidade, como confusão verbal, ausência de alteridade ou agressividade.
Dificuldade de expressão/compreensão do	POSITIVO quando a conversação tiver marcas explícitas ou implícitas de

requerido	ininteligibilidade, como confusão verbal, ausência de alteridade ou agressividade.
Escudo da transparência ativa	POSITIVO quando o requerido dar como resposta ferramenta de transparência ativa e isto for <b>questionado</b> pelo requerente.
Atribuição do sigilo na instrução do pedido	POSITIVO quando for classificada informação <b>durante a instrução</b> do pedido de informação. <u>Anotar</u> se foi indicação da CGU ou medida unilateral do requerido.
Suposição de uso jornalístico	POSITIVO quando houver <b>referência</b> a “pescaria de dados”/fishing expedition no parecer da CGU. <u>Anotar</u> se houver indício extra de identificação profissional do requerente.
Interpretação do documento preparatório	POSITIVO quando houver a <b>tentativa</b> de negativa com base na proibição de acesso a “documentos preparatórios”. <u>Anotar</u> se se trata de processo administrativo ou judicial em andamento.
Interpretação da proteção da intimidade	POSITIVO quando houver a <b>tentativa</b> de negativa com base na proteção da intimidade pessoal de alguém. <u>Anotar</u> se a CGU ratificou ou não o procedimento.
Interpretação da ausência de negativa para motivação do recurso	POSITIVO quando houver o <b>desprovemento</b> do recurso pela CGU entender que não houve negativa que motivasse procedimentalmente o recurso. <u>Anotar</u> se foi indicação da CGU ou medida do requerido.
Interpretação da declaração de inexistência	POSITIVO quando ou houver explicitamente a utilização da “declaração de inexistência” da informação pelo requerido, ou quando a CGU aceitar implicitamente a inexistência da informação buscada. No primeiro caso, <u>anotar</u> se foi indicação da CGU ou medida unilateral do requerido.
Interpretação do pedido genérico	POSITIVO quando ou houver explicitamente o uso da expressão “informação existente e específica” para embasar negativa, ou quando a CGU aceitar implicitamente a argumentação. <u>Anotar</u> se foi indicação da CGU ou medida unilateral do requerido.

	<u>Anotar</u> se foi dada a chance do requerente delimitar o pedido.
Interpretação do pedido desarrazoado	POSITIVO quando ou houver explicitamente menção ao pedido estar em desconformidade com o interesse público. <u>Anotar</u> se foi indicação da CGU ou medida unilateral do requerido.
Interpretação do pedido desproporcional	POSITIVO quando ou houver explicitamente menção ao pedido demandar esforço desproporcional pelo requerido para o fornecimento da resposta. <u>Anotar</u> se foi indicação da CGU ou medida unilateral do requerido. <u>Anotar</u> se a CGU pediu ao requerido que quantificasse esse esforço e <u>anotar</u> se foi atendida.
Ausência do redirecionamento para órgão competente na resposta	POSITIVO quando o requerido, ao indicar saber que outro órgão é o responsável pela informação demandada, não redirecionar automaticamente para ele a questão. <u>Anotar</u> se a CGU se manifestou sobre isto na análise.
Mimetismo com a Ouvidoria	POSITIVO quando houver o não conhecimento do recurso pela CGU e o direcionamento, mesmo que em fases anteriores, à Ouvidoria do requerido.
Retroalimentação argumentativa	POSITIVO quando não houver explícita menção a entidade da sociedade civil, órgão internacional ou jurista externo ao sistema de garantias ao direito à informação no embasamento de qualquer uma das três partes.
Emudecimento sobre o Controle Externo	POSITIVO quando não houver menção a órgão de controle externo ao sistema de garantias de direito à informação na interação com o requerente .
Microdados elusivos	POSITIVO quando houver interlocução frutífera e a CGU identificar como Perda de Objeto ou Perda Parcial de Objeto. <u>Anotar</u> quando interlocução infrutífera for identificada como Perda do Objeto.

Consultando o Gráfico 6, no qual os grupos de órgãos públicos estão dispostos segundo sua dispersão entre a média do percentual de manutenção pela CGU da decisão do órgão demandado e entre a taxa média de pedidos por recurso, optou-se por verificar um escolhido da administração direta e um da indireta, selecionados pela posição rente à mediana desses resultados, e um do “núcleo duro” e outro das agências reguladoras, nas posições mais opostas do gráfico, utilizando o mesmo critério.

São eles, respectivamente, a Advocacia Geral da União (27 recursos à CGU no período/18 arquivos disponíveis para consulta/20 recursos discutidos dentro dos arquivos), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (8/7/7), a Secretaria Geral da Presidência da República (71/30/55) e a Agência Nacional de Saúde (18/13/13). Serão considerados resultados altos os percentuais do terço superior (67%-100%), de indefinição os do terço médio (34%-66%) e baixos os do terço inferior (1%-33%).

<b>TABELA 16: PASSAGEM À DEMOCRACIA MONITÓRIA</b>						
			SGPR	AGU	ANS	IFB
PASSAGEM À DEMOCRACIA MONITÓRIA	Autonomia	Explicitação da cidadania	71%	10%	23%	0
		Presunção de má-fé do requerido	27%	45%	46%	71%
	Delegação do poder	Conciliação informal	24%	50%	69%	43%
		Apelo à razoabilidade	7%	5%	23%	0
	Responsabilização	Acobertamento dos recursos	0	20%	8%	14%
		Anonimato recorrente	20%	35%	23%	57%
		Omissão ou perda de prazo	0	40%	0	57%

Ponderando os achados por categoria ampla, aqueles que a pesquisa associa com a democracia monitoria estão dispostos na Tabela 16 acima. Assume-se que



quanto mais os requerentes afirmam serem sujeitos de direito, mais empoderados na relação com o Estado eles se percebem. Por esse viés, o resultado em três dos quatro órgãos analisados é baixo. Há medições mais altas quando se observa o quanto os cidadãos desconfiam do serviço público, com percentuais na faixa média. Diz-se que ambos tratam de autonomia, pois sua ocorrência mostra um distanciamento tático do Estado: ou por afirmar-se diante dele, ou pelos requerentes sentirem-se seguros para criticá-lo em algum grau. Desmerecer seu interlocutor no serviço público é mais recorrente que exigir dele atendimento com base nas premissas democráticas do serviço público.

Mudando o foco para a CGU, percebe-se mais interlocução dela quanto mais distante do cerne da gestão federal está o órgão requerido em análise. Em 43% dos casos do IFB o analista da CGU interveio na disputa administrativa, acionando o requerido para mais esclarecimentos. A Secretaria Geral da Presidência da República, 24% - praticamente a metade. Ou se trata de diferença de capacidade técnica, ou de estratégia institucional da Controladoria, ou de uma mistura de ambos. Em geral, poucas interlocuções exigiram que a CGU apelasse à razoabilidade do requerido, sendo que a ANS é um ponto fora da curva nessa amostragem - precisa-se, então, considerar que a natureza da agência reguladora tem papel nesse resultado, cabendo pesquisa posterior com os demais órgãos do tipo para checar se o fator se repete. Considerou-se que quanto mais interlocução ocorresse, mais a CGU estaria empoderada no sistema de garantias de direito de acesso à informação, apoiada numa lógica de delegação de poder. Um percentual médio de apelos à razoabilidade indicaria haver resistência a isto, mas também a contrapartida de essas resistências serem minoradas pelo órgão. A disparidade de resultados não permite avançar nesta análise, indicando que a hipótese de estratégia institucional precisa ser aprofundada.

De olho nos requeridos, vê-se que não houve anotação sobre a SGPR e a ANS serem omissos ou perderem prazos, enquanto mais da metade dos recursos contra o IFB tiveram essas características. O órgão foi mal no quesito do anonimato e pontuou no acobertamento dos recursos, demonstrando baixa adesão à cultura de responsabilidade pressuposta numa democracia monitória. Em menor grau, mas com marcação evidente, a AGU também teve resultados no quesito do descumprimento de

prazos - sendo que se há interferência da baixa profissionalização no quadro do IFB, não se esperaria o mesmo da AGU, cujo papel na administração federal está diretamente associado ao cumprimento de ritos processuais. Dos três quesitos, o mais frequente é a ausência de identificação do responsável pelas respostas entre os requeridos, possibilitando que se discuta se isso está relacionado ou à ideia de reduzir eventuais casos de responsabilização desses servidores, ou a de preservação institucional pela inimputabilidade que o anonimato gera. Salvaguarda essa figuração, há baixo percentual de casos no conjunto, apontando para a institucionalização da responsabilidade dos órgãos públicos com os procedimentos do sistema de garantias ao direito de informação - contudo, como veremos a seguir, esse dado tem que ser avaliado ante a incerteza sobre a checagem desses requisitos pela CGU, que em mais de 70% dos recursos não se manifestou objetivamente sobre o cumprimento, ou não, dos três itens. A exemplo de outros microdados, também estes são elusivos quando tomados de forma descontextualizada.

Das críticas já descritas anteriormente à LAI no Brasil, esses tópicos guardam relação mais estreita com alguns dos apontamentos de Angélico (2015), quando o pesquisador diz que há atuação insuficiente da sociedade civil na institucionalização do direito à informação, associada à falta de divulgação sobre como usufruir dessas prerrogativas, sendo isto visível na baixa explicitação da cidadania percebida em três dos quatro casos de controle aqui brevemente analisados.

Os achados não contradizem Marques (2014), sobre o baixo investimento nas políticas de transparência reduzirem o alcance das normas, que em alguns casos nem corpo funcional tem para realizá-las, mas o contraste entre o IFB e a AGU, por exemplo, indicam que esta variável explicativa não abarca ambas as situações. Isto faz refletir sobre como a instrumentalização secundária afrouxou o sistema de garantias do direito de acesso à informação, conforme já debatido neste capítulo.

A presunção de má-fé dos requeridos vai ao encontro de Worthy (2010), quando o autor afirma que os usuários da LAI já tem um repertório anterior de relacionamento com o governo, seja de confiança ou de desconfiança, que acaba pouco afetado pelo uso da política pública. No caso, observando esses recursos é possível mapear os gatilhos destas queixas e conjecturar, projetando um refinamento

do instrumento de análise para essa hipótese, que seria possível identificar marcações de confiança e desconfiança no conteúdo das solicitações.

TABELA 17: ENTRAVES NO RELACIONAMENTO CIDADÃOS X ESTADO						
			SGPR	AGU	ANS	IFB
ENTRAVES NO RELACIONAMENTO ENTRE CIDADÃOS E ESTADO	Alteridade	Dificuldade de expressão/compreensão do requerente	31%	15%	54%	43%
		Dificuldade de expressão/compreensão do requerido	5%	5%	15%	29%
	Negligência	Repetição das razões	91%	50%	77%	71%
		Escudo da transparência ativa	0	0	38%	0
	Impotência	Reiteração das perguntas	95%	75%	69%	86%
		Incerteza sobre checagem de requisitos	93%	90%	92%	86%
		Mimetismo com a Ouvidoria	18%	30%	38%	0

Tomando a ideia de alteridade como a capacidade de, numa comunicação dialógica, buscar compreender e ser compreendido pelo outro, os resultados mostram percentual baixo em ambos, requerentes e requeridos, de dificuldades de expressão ou de compreensão - ainda que haja casos. Mas é relevante evidenciar que isto aparece mais nos cidadãos, que são o pólo hipossuficiente na relação, com um letramento menor a respeito do funcionamento da burocracia. Trata-se de um apontamento na direção daquilo que a pesquisa chamou, anteriormente, de inadequação dos requerentes ao grau de formalismo exigido para a fruição do direito à informação.

A situação muda de figura quando sai dessas situações-limite para a conversação cotidiana entre cidadãos e Estado. Pelo local de fala dos requeridos, há percentuais altos na SGPR e na ANS de repetição das razões da negativa - demonstrando quão pouco tolerantes com as atitudes alheias essas órgãos são. Com relação ao uso da transparência ativa para liquidar pedidos de informação, os resultados mostram baixo percentual de casos - diminuindo a relevância dessa configuração para essa amostragem de órgãos. Relacionou-se esses critérios à ideia de negligência por considerar que um resultado baixo em ambos estaria alinhado ao de alteridade. Se são menos negligentes com as demandas, mais compromissados os órgãos estão com o princípio da publicidade.

Considerou-se na ideia de impotência que, quanto maior o sentimento de inadequação ante o formalismo, mais entraves haveria no relacionamento entre cidadãos e Estado. Nesse sentido é que a reiteração das perguntas foi uma estratégia usada pelos requerentes na mesma proporção que a repetição das razões pelos requeridos. Com pouca ou nenhuma alteração de uma instância para a outra, estabeleceu-se um diálogo vazio entre as partes até a entrada do terceiro ente, a CGU, na disputa administrativa.

O mimetismo com a Ouvidoria, em percentual baixo, à exceção da ANS, que foi o dobro dos demais, indica uma persistência, nos quatro anos, de requerentes utilizando de forma “inadequada” o direito à informação. Seria incorreto dizer que poucas pessoas confundem o Serviço de Informação ao Cidadão com a Ouvidoria

com base só nesses números, pois já se abordou na tese como o uso vago dos microdados corrobora o modo de agir elusivo da CGU. Sobre a ANS, com mais essa diferenciação dela ante os demais, reforça-se o entendimento que há um debate amplo sobre a LAI, mas que há outro, sobre cada órgão ou conjunto de órgãos públicos, que precisará ser travado na sequência. Se há demanda por acesso à informação nas agências reguladoras, e um terço dos pedidos confunde-se com solicitações que deveriam ser resolvidas pela Ouvidoria dos órgãos, onde está esse curto-circuito?

É alto o percentual da incerteza sobre a checagem dos requisitos, podendo este ser um dos indicadores centrais para embasar o argumento do subsistema que o “incrementalismo” engendrou na CGU. A ausência de impessoalidade no trato da Controladoria com os demais órgãos, havendo flutuação na postura dela diante de interlocutores diferentemente posicionados no circuito do poder, e a baixa procedimentalização naquilo que diz respeito aos quesitos do sistema de garantias do direito à informação vão neste sentido. Até porque, para além do efeito prático dessa checagem, há o impacto negativo da ausência dela na consolidação de uma cultura de mais transparência pública e de humildade dos órgãos públicos perante os requerentes. Afinal de contas, são nesses detalhes que se pode melhor examinar a *accountability* no seu triplo, já citado na tese, que prevê a “obrigação de [o Estado] se abrir ao público, obrigação de [o Estado] se explicar – e justificar suas ações – e subordinação [do Estado] à possibilidade de sanções” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1.364). É o caso de lembrar que o Brasil, no *rating* RTI, perdeu pontos por não ter justamente uma instância revisora independente, que fosse protegida de “interferência política”, cujo orçamento fosse desvinculado ao do Executivo e por não proibir que indivíduos com “forte conexão política” estivessem entre os revisores.

Um dos entraves percebidos pela pesquisa, que dialogam com apontamentos já feitos sobre a LAI na revisão apresentada, é como vários desses quesitos agora analisados estão vinculados ao uso de vocabulário “extremamente técnico” e à suposição que o requerente domina o funcionamento dos órgãos públicos aos quais está demandando. É em reação a isto que a Transparência Brasil defende a adoção de uma “linguagem cidadã” pelos requeridos (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2019, p. 104).

**TABELA 18: RESISTÊNCIAS À PASSAGEM À DEMOCRACIA MONITÓRIA**

			SGPR	AGU	ANS	IFB
RESISTÊNCIAS À PASSAGEM À DEMOCRACIA MONITÓRIA	Salvaguarda institucional	Emudecimento sobre o Controle Externo	100%	100%	100%	100%
		Microdados elusivos	5%	15%	31%	14%
		Retroalimentação argumentativa	96%	95%	85%	86%
		Presunção de má-fé do requerente	7%	20%	0	14%
		Suposição de uso jornalístico	45%	0	0	0
	Formalismo	Tortuosidade da informação (interpretação da ausência de negativa para motivação do recurso)	13%	60%	54%	0
		Tortuosidade da informação (interpretação do pedido genérico)	47%	5%	8%	0
		Tortuosidade da informação (interpretação do pedido desarrazoado)	7%	15%	23%	0
		Tortuosidade da informação (interpretação do pedido desproporcional)	51%	5%	46%	0
		Tortuosidade da informação (ausência do redirecionamento para órgão competente na	9%	5%	0	0

		resposta)				
	Cultura do segredo	Tortuosidade da informação (atribuição do sigilo na instrução do pedido)	4%	0	0	0
		Tortuosidade da informação (interpretação do documento preparatório)	0	30%	0	14%
		Tortuosidade da informação (interpretação da proteção da intimidade)	11%	0	38%	43%
		Tortuosidade da informação (interpretação da declaração de inexistência)	9%	25%	0	14%

As táticas de salvaguarda institucional são os achados mais evidentes da pesquisa, com o emudecimento sobre o controle externo e a retroalimentação argumentativa presentes em praticamente todos os itens pesquisados. Os microdados elusivos estão no material, e impactam nas estatísticas, em percentual baixo ante o total, mas significativo se lembrarmos que eles são computados dentro de um universo limitado de ocorrências, que são os recursos marcados como Perda do Objeto (em média 20% do total) e que são lançadas, nas estatísticas oficiais, como “Reformadas”. Nisto, observando a codificação, 4% dos recursos da SGPR em que não houve interlocução frutífera, foram computados assim pela CGU - contando como “Reformadas”, mas na prática configurando-se como sendo a manutenção da decisão vigente até ali. São migalhas como essa, que amontoadas, permitem discutir o que a LAI se tornou na sua instrumentalização secundária.

Vê-se que há pouca presunção de má-fé dos requerentes pelos órgãos públicos, sendo a AGU quem mais se expressou dessa forma nos arquivos. À



semelhança da ANS, também a Advocacia Geral da União recebe tipos de pedido de informação que lhe são muito próprios, em geral relacionados a processos administrativos e disputas judiciais, cabendo uma análise em separado para tratar da especificidade dela dentro do governo federal e de como isso se reflete no relacionamento dela com a população via LAI. Algo semelhante acontece na SGPR, única a verbalizar desconfiança sobre um conjunto de pedidos ter sido feita por jornalista para obter dados para reportagem.

Por fim, há, nas suas múltiplas facetas, um debate a ser travado sobre o que é e o que deixou de ser, na instrumentalização secundária da LAI, a informação pública divulgável naquele momento. Não se trata de o cidadão estar certo todo o tempo, mas de quão tortuoso é o caminho a ser percorrido para testar a sua convicção de que o Estado deveria ser mais sincero e aberto, uma vez que 66%, na média, das negativas, estão embasadas em adjetivações e ponderações unilaterais do que é o interesse público.

Recuperando o debatido até aqui, tem-se que há nas Leis de Acesso à Informação uma expectativa de garantir à população o acesso a todos os dados de interesse público - na perspectiva de Fung (2013), inclusive, isso significaria acesso ao conhecimento sensível detido por empresas estratégicas, mais do que aquele custodiado pelo Estado. Contudo, aceita-se que as LAIs, numa primeira redução, limitem-se ao acesso à informação produzida pelos governos, naquilo que guardam relação com o uso de recursos públicos. No caso brasileiro, isto significou, da redemocratização à aprovação da lei 12.579/2011, uma tensa relação ao redor de uma segunda redução, que excluiu do rol de informações públicas aquelas consideradas sigilosas - primeiro, as relacionadas às atividades de Defesa, depois os dados de proteção da competitividade das atividades financeiras ou realizadas pelo Estado, ou fiscalizadas pelas agências governamentais.

Com a instrumentalização primária da LAI, não bastava mais que a informação pretendida não fosse sigilosa, mas ela também precisaria respeitar a intimidade, no caso de haver dados pessoais presentes naquilo que fosse repassado ao requerente. E, conforme o artigo 22, da Lei de Acesso à Informação, também respeitaria “às demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de Justiça” (BRASIL, 2011). No decreto 7.724/2012, o artigo 13 acrescentaria que a informação buscada não poderia

ser genérica, desarrazoada, desproporcional ou exigir “trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações” (BRASIL, 2012). Com isso, chegou-se à fórmula já abordada da “informação específica e existente” - após uma sucessão de reduções do escopo originalmente associado à ideia de informação.

Isto torna mais evidente o que se quer dizer, a partir da pesquisa de campo, com a inadequação dos requerentes ao grau de formalismo exigido para a boa fruição do direito à informação. Até porque as reduções não pararam na exigência que os pedidos indicassem informações específicas e existentes para serem acessadas. Com as súmulas da CMRI, e a retroalimentação argumentativa da CGU, decide-se que os requeridos podem declarar a inexistência do item demandado para encerrar uma demanda (e isso só será fiscalizado se houver recursos sucessivos até a Controladoria, que mesmo assim está diante da presunção de boa-fé pública do órgão), podem classificar como sigilosa a informação no processo de instrução do pedido (sendo necessária uma nova ação pelo requerente, com a abertura de novo processo administrativo, endereçado à CMRI, para que essa classificação seja discutida no seu mérito) e têm a chance de atribuir ao dado solicitado o status de documento preparatório (obrigando a CGU a concordar ou não com essa atribuição que, a rigor, é de conotação política, pois age para tutelar as expectativas da sociedade). No cúmulo do formalismo, num processo que não é marcado pela comunicação dialógica e no qual há evidentes barreiras não-tecnológicas ao acesso à informação, eventual dificuldade de expressão do requerente encontra a figuração da ausência de negativa para motivação do recurso. Aquela informação, que precisava ser específica e existente, sem tratar de temas sigilosos, da intimidade e nem abordar cláusulas de proteção dispersas em dezenas de normas externas à LAI, agora está sujeita a um conjunto adicional de reduções com base não mais no seu conteúdo objetivo, mas nas implicações subjetivas da sua divulgação e em requisitos procedimentais alheios à ação do requerente. É por isso que esse conjunto de nove figurações foi etiquetado como indicadores da tortuosidade da informação - não se poderia chegar a esse recorte a partir só da intencionalidade democrática do direito de acesso à informação, nem da observação restrita da performance da norma, sendo necessário olhar para a vivência da LAI a fim de visibilizar essas relações de interdependência que constroem a fruição da lei.

A análise dessas figurações mostra a ocorrência delas, a flutuação do rigor da CGU conforme o ente requerido e que há, sim, especificidades conforme o órgão analisado. Ao observar o impacto do formalismo na resistência a uma passagem à democracia monitoria, vê-se que o IFB, distante do núcleo do poder, não registrou ocorrências em nenhuma das cinco figurações aqui agrupadas. Na ANS, em 54% dos recursos houve a discussão que a insistência dos requerentes não era proveniente de negativa, 46% queixavam-se que a demanda era desproporcional (exigindo trabalho adicional para ser efetivada), em 23% foi dito que se tratava de uma solicitação desarrazoada e, em 8%, que a requisição era genérica. Como a soma dos percentuais indica, em uma mesma negativa a ANS mobilizou mais de um dos critérios que, se tecnicamente fundamentado, bastaria para negar o acesso às informações pretendidas. E, como vimos antes, em 69% dos recursos a CGU julgou ser necessário abrir interlocução, e, em um terço das conciliações, apelou para a razoabilidade do órgão a fim de que cedesse as informações buscadas, logrando êxito em pouco menos da metade dos casos (presumível dos microdados elusivos, conforme tipificação e codificação já debatidos). Esses números apontam para aquilo que se diz desde o começo sobre a LAI ser atravessada por conteúdo político, pois o acesso à informação não é meramente uma questão procedimental, já que a decisão de conceder, ou não, um ativo estratégico interfere nas relações de poder entre os cidadãos e o Estado e dentro do próprio circuito de poder formado pelos órgãos públicos.

E conforme o tipo de órgãos estudado muda, e vamos nos aproximando do núcleo duro da administração direta do governo federal, presumimos que isto fique mais evidente. Os dados da AGU são semelhantes ao da ANS, pois nestes cinco itens em que o formalismo pesa mais na conversão do governo para um estado de mais humildade também a soma dos percentuais dá 100%: em 60% alegou-se ausência de negativa, em 15% o pedido foi tachado de desarrazoado e, com 5% cada, argumentou-se que eram genéricos e desproporcionais. Uma diferença é a marcação, como motivo para impedir o acesso, da ausência de redirecionamento para o órgão competente na interação inicial (se isso não ocorre nesta fase, o pedido queda invalidado). Em metade dos recursos à CGU relacionados à AGU houve tentativa de conciliação, com pedidos pela razoabilidade em apenas 5% - indicando

mais concordância da Controladoria com o órgão, inclusive na taxa de conversão das demandas, pois em apenas 15% alguma informação adicional foi repassada ao requerente.

A concordância da CGU com o requerido fica maior quando entramos no núcleo do poder, com os dados da SGPR. De saída, vale lembrar que aqui a Controladoria só buscou a interlocução em 24% dos casos, apelando à razoabilidade em 7% e convertendo cerca de 1%.<sup>97</sup> A alegação de pedido desproporcional foi feita em 51% dos recursos, a de solicitação genérica em 47%, que não houve negativa que motivasse o recurso em 13% e, para a Presidência da República, em 7% foram solicitações desarrazoadas. Contando que em 9% não houve o redirecionamento ao órgão competente na instância correta. A soma também ultrapassa 100%, implicando que mais de um desses formalismos foi mobilizado pelo requerido para negar o acesso à informação, em tese obrigando o requerente a se posicionar ante cada uma dessas alegações para, contra elas, construir seu recurso pelo acesso à informação... Mas não foi isso que aconteceu, já que contabilizamos a repetição das razões do órgão em 91% dos casos e a reiteração das perguntas em 95%. Nesse cenário, haver instâncias anteriores à CGU pouco adiantam para o sistema de garantia de direito à informação, pois elas são mais um obstáculo que tentativas sinceras de fruição do acesso aos dados públicos.

Das figurações que discutem como o formalismo impacta a vivência da LAI, passa-se àquelas quatro que, para a pesquisa, ante seu marco teórico, demonstram haver persistência na cultura do segredo. Na figuração em que se declara o sigilo na instrução, apenas a SGPR registrou casos, com percentual baixo, de 4%. Quem mais se utilizou do argumento do documento preparatório foi a AGU, em 30% dos recursos analisados, mas esse achado pode ter relação com a natureza do órgão, pois ele lida com processos administrativos que poderiam ainda estar de fato em curso. Por isso

---

<sup>97</sup> Na figuração microdados elusivos consta 5%, mas seguindo a codificação proposta anotou-se quando o lançamento “Perda do Objeto” foi feito mesmo com a conciliação resultando infrutífera - isto ocorreu em 4% dos casos. Se a interlocução é infrutífera, o lançamento “Perda do Objeto” pode ser considerado correto processualmente, mas o tratamento estatístico dele resta comprometido, pois indica ter havido, no Painel da CGU, que a manifestação do órgão foi “reformada” quando de fato não foi. Em todas as indicações por anotação, conforme a codificação, há uma outra nuance, que não foram colocadas aqui por economia textual, visto que não indicavam novos sentidos nos números dispostos, dado o recorte mais amplo que a pesquisa faz no momento, quando apresenta esse modo de análise à comunidade científica. A tabela de controle, com as marcações, está disponível também no drive <<https://bit.ly/2OpqBWP>>.

os 14% do IFB chamam a atenção, pois estavam relacionados com discussões sobre o preenchimento de cargos na instituição, indicando haver espaço para um debate sobre o funcionalismo público nos arquivos trabalhados. A declaração de inexistência só não foi mobilizada pela ANS, mas com percentuais baixos nos outros três. Dessas figurações, a mais recorrente foi a da proteção da intimidade, citada em 43% dos registros do IFB, 38% da ANS e 11% da SGPR.

São números que redimensionam a impressão inicial dessas figurações, pois se elas ocorrem, indicando que a cultura do segredo foi bem sucedida em abrir espaço institucional para si, as poucas ocorrências apontam para a existência de freios a essa prática dentro do sistema de garantias do direito à informação.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> A pesquisa não se aprofundou nessa agenda específica, que demandaria comparar mais órgãos públicos entre si, e de um ciclo administrativo para o outro, a fim de reunir mais evidências.

## CONCLUSÃO

Antes de falarmos em resultados, é adequado retomar o processo que levou a pesquisa a assumir essa forma final. Até porque isto guarda estreita relação com o que poderia ser considerado um cúmulo descritivo nos três capítulos da tese. Como vimos no final do debate sobre metodologia, ao abordar a reflexividade como critério de cientificidade, primeiro veio a consciência sobre a existência do banco de dados da Controladoria Geral da União - com o qual tive contato profissional como jornalista antes de me interessar por ele como lócus de pesquisa acadêmica.

É pensando em como problematizar aqueles milhares de arquivos que surge o enquadramento inicial da tese, que seria encará-los como uma janela para propor interpretações sobre a relação de confiança/desconfiança entre os requerentes e os órgãos públicos - numa discussão que mobilizaria a ideia de legitimidade democrática, aplainada em categorias definidas a priori, para abordar o conjunto dos documentos no âmbito da CGU. Mas durante o desenvolvimento da pesquisa, percebemos que esta “fórmula dura” não bastava para dialogar com os arquivos e com os sentidos evidentes naquelas disputas administrativas a respeito do direito à informação.

Há nos documentos um potencial para pesquisas qualitativas de fôlego, portanto buscamos nos trabalhos das Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações se outra investigação do tipo pretendido já tinha sido feita, em quais termos e com quais resultados. Nessa imersão, que se transformou no Capítulo 1, percebemos como está desenhada uma tendência, no campo de estudos, que não contempla abordagens mais sociológicas no Brasil acerca da transparência pública.

Não bastava, portanto, meramente enunciar essa lacuna na reflexão nacional sobre o tema, pois o trabalho científico estava justamente em demonstrá-la. Por isso o esforço de descrever a base de dados, as características encontradas e a forma como foram interpretadas, de forma que a trilha possa ser percorrida pelos demais pesquisadores do tema. Disto, ficou claro que um instrumento de pesquisa precisaria ser desenvolvido especialmente para aqueles arquivos e a partir deles, não mais *a priori*, mas após uma exaustiva leitura dos documentos.

Outro problema ficou evidente após o estudo do compilado de dissertações e teses da BDTD: havia pouca consciência da trajetória da LAI como prática concreta,

dentro do contexto histórico do controle social. A escolha da democracia monitória como marco teórico foi uma forma de abordar essa questão, que depois se mostrou também sociologicamente interessante, pois a busca das figurações nos arquivos é, em grande parte, baseada na técnica que Keane desenvolveu para elaborar sua história das democracias. Isto se tornou o Capítulo 2, cujos achados e interpretações dialogam com os do capítulo anterior e servem de trampolim para a reflexão do Capítulo 3.

Com a devida humildade, concluímos a tese conscientes de ter a dívida de seguir trabalhando com ela nos próximos anos, em outras publicações - pois é do meu interesse acadêmico, sim, mas também como jornalista que é usuário frequente da LAI, vê-la reconstruída em um artefato político zeloso da sua intencionalidade democrática. Mas para isso, será necessário buscar na vivência os pontos de pressão a serem apertados na performance procedimentalizada do direito à informação na União.

No Capítulo 3, vimos como a instrumentalização secundária da Lei de Acesso à Informação no Brasil, apoiada na inadequação dos requerentes ao formalismo que passou a ser exigido deles na implementação da LAI, engendrou na CGU um modo de agir que é sistematicamente elusivo - consequência do conflito entre a vocação institucional do órgão e a inclusão dele no circuito de poder.

Tomando essa formulação ante os demais achados da tese, percebemos a relação que isto tem com o insulamento do campo de estudos e com a invisibilização da trajetória do direito à informação. Noutras palavras, a ausência do assunto nas pesquisas das humanidades é um consentimento tácito para com a hiper formalização do direito à informação, assim como o mito do nascimento da LAI somente em 2011 invisibilizou a trajetória da luta relacionada à abertura dos arquivos públicos no Brasil.

Se, como assumimos aqui, o incrementalismo da CGU gerou fissuras no sistema de garantias do direito de acesso à informação, elas continuarão invisibilizadas enquanto o campo de estudos, considerando os achados da BDTD no Capítulo 1, (i) permanecer focado somente na transparência ativa, medindo a efetividade do Serviço de Informação ao Cidadão apenas em bases quantitativas; (ii) não sistematizar os trabalhos já realizados, de forma a “passar a régua” nas pesquisas pioneiras, possibilitando a sofisticação dos desenhos de pesquisa já



realizados, e abrindo espaço para outras modelagens analíticas, sob o risco de as análises ficarem perseguindo a si mesmas; e (iii) retomar o debate entre as grandes áreas de concentração, depois delas com as abordagens minoritárias e, então, da academia com os atores relacionados ao direito de acesso à informação no Brasil, especialmente os membros do Fórum de Direito de Acesso a Informações, os analistas da CGU e os membros da CMRI, para mitigar a retroalimentação argumentativa.

Inegavelmente há que se repensar os significados de a revisão bibliográfica das teses e dissertações da BDTD ter indicado a concentração das pesquisas nas áreas da Administração, Ciência da Informação e Direito - pois isso guarda relação com o pedido de Pozen por uma “virada sociológica” nos estudos da transparência pública. Um início seria consolidar os achados da produção já existente, então espera-se que esta tese colabore para isso, ao propor a leitura das pesquisas não por filiação acadêmica, mas por ênfases temáticas e por objetos de estudo, por exemplo, a começar pela prolífica produção acerca da transparência nas universidades do país.

Outro convite à comunidade que esta pesquisa humildemente registrou é a necessidade de historicizar o local de fala deste grupo de pesquisadores, admitindo reflexivamente que integram uma tradição recente de estudos - e que por isso devem lidar com os pontos cegos desta condição. Que no Brasil, o tema era novidade até dez anos atrás, afora o trabalho de alguns pioneiros. Que na cena internacional, o assunto ganhou projeção há apenas 20 anos. E por isso há que ser conectado à literatura anterior, pois o acesso à informação perde capacidade interpretativa se é afastado do debate sobre o controle dos governos pela sociedade.

Mais que isso, que há uma lacuna na crítica da CGU como órgão componente da burocracia estatal. Infelizmente, o assunto não é abordado com a profundidade que merece nesta tese, apesar dos indicativos de os analistas do órgão comporem por decisão própria um “tribunal especializado” acerca da fruição do direito à informação. Esse tópico precisa ser pareado à periodização da burocracia no Brasil, às tentativas de “modernizar” o governo federal - Reforma Burocrática (1936-1938), Reforma Desenvolvimentista (1968) e Reforma Gerencial (1995) - e às reflexões sobre a formação e a persistência dos estamentos na sociedade brasileira.

O apagamento da trajetória da LAI no Brasil enfraquece atores que poderiam acrescentar diversidade ao sistema de garantias do direito de acesso à informação, como os profissionais da Ciência da Informação e a rede de Arquivos Públicos. Reintegrá-los ao sistema de garantias ao direito de acesso daria mais liberdade de ação à CGU, ao diluir sua centralidade em relação à fruição do direito à informação dentro deste circuito de poder no qual ela está enredada. Pois esse apagamento obscurece que o tema é uma tensão permanente na administração pública, já que o direito constitucional à informação teve outras tentativas de regulamentação anteriores à LAI, ora avançando, ora retrocedendo na sua abrangência.

A indeterminação da democratização associada à LAI, portanto, não tem só uma variável institucional, discutida no Capítulo 3, mas tem também um componente genealógico, abordado no Capítulo 2, e se aproveita das circunstâncias da tradição recente de estudos, tratada no Capítulo 1. Não houve como abdicar desses debates, para ficar apenas nas figurações, pois pareceu adequado propor uma base para o florescimento deste debate mais qualitativo sobre o direito à informação. A expectativa é que os trabalhos posteriores possam ser menos exploratórios, se o desenho de pesquisa for assim aceito e melhorado pela comunidade.

De fundo, é preciso lidar com a questão de a democracia ser um importante chamariz de investigadores sociais para essa área de pesquisa - logo ela precisa ser problematizada junto, em vez de ser tomada pela sua fixidez. Quando as reflexões partem dela, para algo projetado adiante, como uma cenoura presa à cabeça do cavalo para que ele corra, perde-se a noção que é possível retornar à democracia - e debatê-la consigo mesma. Isto tem a ver com a oxigenação dos marcos teóricos do campo. A democracia monitória de Keane, apoiada em Elias e Tilly, é uma das opções - que foi explorada na tese, com vantagens (é conceitualmente interessante e provocativa) e desvantagens (é analiticamente pouco operacional, exigindo acoplagens para ser utilizada).

A pesquisa de campo não foi capaz de dizer “sim” ou “não” para a hipótese que desde 1945 os países migram do modelo representativo para um novo, monitório, no qual há uma profusão de mecanismos de controle social. Concordamos que, nesta cronologia, a explosão global das LAIs se encaixa. Mas queremos acreditar que também foram apontados limites para essa associação, pautados pela especificidade

das realidades nacionais. Há uma preocupação com a redução da discricionariedade do Estado sobre seus cidadãos, mas em cada manifestação nacional a LAI ganha contornos diferentes. Por isso, se há a mutação, ela segue em metamorfose.

O caso brasileiro é um exemplo disto, pois várias vezes depois da redemocratização houve tentativas de regulamentar o direito à informação. Mas isso demorou 24 anos e uma profunda concertação de interesses. O enfrentamento social pelo acesso à informação pública no Brasil antecede a criação e a vigência da LAI - e persiste depois disso em cada disputa administrativa levada ao conhecimento da CGU. Não há atores, neste teatro de operações, com papéis inequívocos. Os requerentes bradam contra a administração, mas pouco expressam sua condição de sujeitos de direitos. Os requeridos nem sempre agem com responsabilidade, algumas vezes cedem à razoabilidade, noutras tutelam e impõem sem cerimônia sua versão do que é melhor para a sociedade. A Controladoria Geral da União equilibra-se, dança na corda bamba de sombrinha, dizendo para si que o show tem que continuar - enquanto adota repetidas medidas de salvaguarda institucional.

Como estudar esse jogo de relações, com interdependências complexas? Esta tese gostaria de ter respondido a essa pergunta, mas humildemente pode afirmar que ao menos propôs uma abordagem factível: identificar as figurações sociais e medi-las e correlaciona-las e medi-las novamente. Entre si e no tempo, observando suas flutuações. Utilizando-as como aríetes contra o formalismo e o fetichismo citados por Pozen. As figurações abrem uma janela de observação para a tensão na CGU entre a vocação do órgão e a instrumentalização da LAI. E uma outra, para debater o que se tornou a informação pública no jogo político da contemporaneidade. O Estado deve exercer a custódia dos dados para quê? Para quem? Fica claro que isso é um problema multiforme, com uma interpretação geral, mas muito mais complexo quando tomado de forma específica - vide a SGPR e a ANS, por exemplo, cada qual submetida a interesses de naturezas diferentes.

Em muitas pesquisas lidas na revisão da BDTD, havia a manifestação de interesses normativos no projeto, de forma a aperfeiçoar a transparência do órgão investigado. Hoje, para ser justo com o cidadão, o formulário de preenchimento dos pedidos de informação no governo federal do Brasil devia dizer, em letras garrafais, tudo que o Estado não aceita, com exemplos, ensinando a delimitar e estabelecendo

uma instância formal de conciliação entre requerentes e requeridos. Para ser justo com o Estado, do ponto de vista democrático, é preciso incluir membros externos à burocracia no sistema de garantias do direito à informação. Isto já ocorre nos mandatos do Conselho Nacional de Justiça, que têm membros externos à magistratura, ou nos Tribunais de Contas, por analogia, composto por pessoas do quadro próprio e indicados por outros poderes. No mínimo, seria necessário formalizar uma instância de diálogo com a sociedade civil, que não fosse somente o embate na esfera pública após a tomada de uma decisão pela corporação, cuja repercussão atinge todo o sistema de garantias ao direito à informação.

Seria corajoso que a administração desse sistema, com mais meios de se fazer ouvir e valer ante resistências, fosse repassada a um órgão com autonomia real. A CGU, pelo que vimos, ora cumpre sua vocação, ora se deixa enredar pelo circuito do poder. Grande parte do esforço da tese foi abrir a caixa-preta desse conjunto de circunstâncias políticas, pontuando como (i) a Controladoria Geral da União acabou prisioneira da instrumentalização primária da LAI, que lhe concede meia autonomia, capacidade resolutiva controlada e baixo poder de indução - ficando o órgão à maré da gestão político-partidária do momento; mas que (ii) a CGU também barganha a sua vocação institucional dentro do circuito do poder. É diante dessa tensão que insistimos ser necessária uma ação desambiguadora pró fruição do direito.

Retomando, a análise das figurações sinaliza fortemente para a existência de uma (i) animosidade latente entre cidadãos usuários da LAI e Estado, que há uma (ii) inadequação dos requerentes ao grau de formalismo exigido para a boa fruição do direito à informação, (iii) que há uma persistência dos episódios de descumprimento da LAI pelos requeridos, apesar dos convites da CGU para que os órgãos públicos “reavaliem seus fluxos internos” - mas nem sempre, ou noutras palavras, que (iv) a Controladoria, em algumas ocasiões, se omite diante do descumprimento dos procedimentos que, em geral, cobra dos requeridos. Também fica evidente que (v) a CGU busca exercer sua vocação institucional no sistema de garantias ao direito de acesso à informação pública, mas que faz isso (vi) no interior de um circuito de poder capaz de indeterminar o valor das suas ações.

Além da batalha simbólica corporificada na atuação da CGU, há outra luta a que a tese dá visibilidade: a da própria definição do que é informação dentro da LAI,

marcada pelo caminho posto à frente de quem a busca. De novo, isso se faz claro pela adjetivação: na visão contextualizada construída pelos órgãos públicos requeridos, em interpretações da CGU e súmulas da CMRI, a “informação” só pode ser sobre fato consumado, com assunto claramente delimitado, particularizado no tempo, no local de interesse e restrito a um evento determinado - se possível, com a indicação da fonte que sugere a existência dessa informação. Nos arquivos, em geral os analistas utilizam a expressão “informação existente e específica” para se reportarem a esses requisitos. Não é possível derivar isto da LAI em si, tampouco do decreto 7.724/2012, sendo um conhecimento dado só a quem vivencia a tortuosidade da prática concreta.

É neste cenário que defendemos que o direito de acesso à informação então seja discutido como componente dos fluxos de democratização e de desdemocratização. A explosão global das LAIs, como repertório de ação coletiva, pode ser entendida como um dos processos de fundo, relacionados ao incremento do controle coletivo, que na relação entre o Estado e os cidadãos age sobre as ações do regime, principalmente na dissolução dos centros autônomos de poder coercitivo.

Mais poderá ser dito sobre os achados, conclusões e inferências desta tese no futuro, até porque esta pesquisa lida somente com o primeiro ciclo político-administrativo da LAI. Tem-se a impressão, no campo das suposições, que com Michel Temer e Jair Bolsonaro possa ter havido mudanças significativas na contabilidade das figurações - mas isso depende da validação do modelo de análise e da sua replicação, em estudos posteriores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, John Mill; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma Eréndira. The global explosion of Freedom of Information laws. **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, p. 85-130, dez. 2006.

AMARAL, Vanessa Grazielli Bueno do. Lei de Acesso à Informação e serviços eletrônicos ao cidadão: o cenário latino-americano e as propostas para o Brasil. 156f. **Dissertação** (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2014.

ALONSO, Luis Enrique. La sociohermenéutica como programa de investigación en sociología. **ARBOR Ciencia, Pensamiento y cultura**, v. 189-761, mai./jun. 2013, p. 1-15.

ALVAREZ, Marcos César. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168-176, 2004.

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil. 133f. **Dissertação** (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei de Acesso à Informação**. São Paulo: Estúdio Editores, 2015. 87 págs.

ANTAKI, Charles; BILLIG, Michael; EDWARDS, Derek; POTTER, Jonathan. El análisis de discurso implica analizar: crítica de seis atajos analíticos. **Athenea Digital**, n. 3, 2003, p. 1-23. Disponível em: <<https://ddd.uab.cat/pub/athdig/15788946n3/15788946n3a2.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

AQUINO, Yara. Dilma: Brasil deu passo decisivo ao aprovar Lei de Acesso à Informação. **Agência Brasil** - Empresa Brasil de Comunicação, 17 abr. 2012. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-04-17/dilma-brasil-deu-passo-decisivo-ao-aprovar-lei-de-acesso-informacao>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

ARCHIBALD, Samuel. The Freedom of Information Act Revisited. **Public Administration Review**, v. 39, n. 4, p. 311-318, jul./ago. 1979.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2012. 504 págs.

BANDEIRA, Aline Alves. A Lei de Arquivos do Brasil e o direito à informação. 157f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Bahia, 2007.

BARROS JÚNIOR, José Lazaro Ferreira. **O conceito documentário - contribuição para uma revisão epistemológica do documentarismo**. 88 f. Monografia (Trabalho de conclusão de curso em Comunicação Social - Jornalismo) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, 2005.

\_\_\_\_\_, **Desempenho eleitoral nas eleições proporcionais de 2008 em Curitiba**. 153 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, 2011.

\_\_\_\_\_, Salários vão para a internet, mas divulgação ainda é falha. **Folha de Londrina**, Londrina, 2 ago. 2013. Política, p. 3.

\_\_\_\_\_, Relações de parentesco como alavancagem para conversão de capital político. **Núcleo de Estudos Paranaenses**, Curitiba, v. 3, n. 1, mai. 2017, p. 193-208.

\_\_\_\_\_, Bases para uma periodização complexa da Lei de Acesso à Informação brasileira. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, 9., 2018, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2018. Disponível em: <[http://e-democracia.com.br/sociologia/anais\\_2018/pdf/GT05-76.pdf](http://e-democracia.com.br/sociologia/anais_2018/pdf/GT05-76.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil. 369f. **Tese** (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

BATISTA, Carmem Lúcia. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. **Intexto**, Porto Alegre, n. 26, jul. 2012, p. 204-222.

BELUZO, José Rodolfo. IDEO - Integrador de dados da Execução Orçamentária Brasileira: um estudo de caso da integração de dados das receitas e despesas nas Esferas Federal, Estadual - Governo de São Paulo, e Municipal - Municípios do Estado de São Paulo. 127f. **Dissertação** (Mestrado em Ciências) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2015.

BERNARDI, Bruno Boti. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o caso da guerrilha do Araguaia: impactos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 22, p. 49-92, jan./abr. 2017.



BIJKER, Wiebe E. Technology, Social Construction of. In: WRIGHT, J. D. (Org.), **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**. Amsterdã: Elsevier Science, 2015, p. 135-140

BIRKINSHAW, Patrick. Freedom of information and openness: fundamental human rights? **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, 2006, p. 177-218.

BLANTON, Thomas S. The Global Openness Movement in 2006: 240 Years after First Freedom of Information Law, Access to Government Information Now Seen as a Human Right. In: ANDERS CHYDENIUS FOUNDATION, **The World's First Freedom of Information Act - Anders Chydenius' Legacy Today**. Kokkola: Anders Chydenius Foundation's Publications, 2006, p. 80-91.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. Transparência da governança florestal na Amazônia: uma análise de cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos estados. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

BORGES, Jussara; SILVA, Helena Pereira. Democracia eletrônica e competência informacional. **Informação e Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 16, n. 1, p. 129-137, jan./jun. 2006.

BOVENS, Mark. Information rights: citizenship in the information society. **The Journal of Political Philosophy**, v. 10, n. 3, 2002, p. 317-341. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9760.00155>>. Acesso em: 10 nov. 2019. [[Link aqui](#)]

BRASIL. Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 17 set. 2018

\_\_\_\_\_. Decreto federal 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>.  
Acesso em: 18 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto federal 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 2019. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm)>.  
Acesso em: 11 fev. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. \_\_\_\_\_. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2014. 461 págs.

BORGES, Jussara; SILVA, Helena Pereira. Democracia eletrônica e competência informacional. **Informação e Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 16, n. 1, p. 129-137, jan./jun. 2006.

CALLAND, Richard; BENTLEY, Kristina. The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information. **Development Policy Review**, v. 31, p. 69–87, 2013

CAMPOS, Kamila de Mesquita. O acesso à informação pública e as novas tecnologias de informação e comunicação sob o neoliberalismo no Brasil: os Portais de Transparência como instrumento ideológico. 138f. **Dissertação** (Mestrado em Políticas Públicas) - Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

CANAVAGGIO, Perrine. Les avancées récentes du droit d'accès à l'information publique dans le monde. In: \_\_\_\_\_. BALAFREJ, Alexandra. **Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc**. Rabat: Unesco, 2011, p. 17-86.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano. Acesso a informações no cenário nacional: a importância das leis de acesso à informação e o atual marco regulatório brasileiro. In: \_\_\_\_\_, (Coord.). Acesso à informação e controle social das políticas públicas. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009, p. 32-55.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CARLOGMANO, Márcio C.; ROCHA, Leonardo Caetano. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 173-188, 2016.

CARVALHO, Fernanda Cavassana de. Interações digitais em democracias monitoradas : as manifestações dos cidadãos a instituições representativas brasileiras no âmbito das redes sociais on-line. 163f. **Tese** (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

CARVALHO, Priscila Freitas de. Os efeitos da Lei de Acesso à Informação na gestão das informações arquivísticas: caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 182f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência da Informação) - Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2014.

CASTRO, Carolina Jaber. Análise da aderência dos relatórios de gestão às boas práticas de governança aplicadas ao setor público: um estudo em cinco universidades públicas federais. 144f. **Dissertação** (Mestrado em Sistemas de Gestão) - Escola de Engenharia, Universidade Federal Fluminense, 2016.

CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY. **Global Right to Information**, [ca 2013]. Disponível em: <<https://www.rti-rating.org>>. Acesso em 20 fev. 2019.

CHAGAS, Cláudia Maria de Freitas. Acesso à informação e intimidade: um dilema do Estado democrático de direito. 142f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2016.

CHYDENIUS, Anders. His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766). In: MANNINEM, Juha (org.). **The World's first Freedom of Information Act: Anders Chydenius legacy today**. Kokkola: Chydenius Foundation, 2006. p. 8-17.

\_\_\_\_\_, Memorial on the Freedom of Printing. In.: HYTTINEN, Pertti; JONASSON, Maren (org.) **Anticipating The Wealth of Nations: the selected works of Anders Chydenius (1729–1803)**, New York: Routledge, 2012, p. 219–225.

CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro. Lei de Acesso à Informação no Brasil: sua implementação e seus desafios. 303f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2016.

CLEMENTE, Augusto Júnior. O conceito de cidadania nas ciências sociais brasileira: uma análise a partir do Scielo (1989-2013). 252f. **Tese** (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015).

COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. **Revista USP**, São Paulo, n. 48, p. 6-17, dez. 2000/fev. 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução 215, de 16 de janeiro de 2015. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3062>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. Brasília. **Ata da 9ª Reunião realizada no dia 9 set. 2008**. 6 págs.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente**. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>>. Acesso em: 20 fev. 2019

CORCUFF, Philippe. **As novas sociologias: construções da realidade social**. Bauru: Edusc, 2001. 206 págs.

CÔRTEZ, Maria Regina Persechini Armond. Arquivo Público e informação: acesso à informação nos arquivos públicos estaduais do Brasil. 135f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Biblioteconomia, Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

COSTA, Samia. Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption? **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 29, n. 6, p. 1317–1343, 2012.

CRUZ, Isabela de Paula. Contexto, prática e obstáculos do acesso à informação: insumos para a discussão a partir da experiência com o setor nuclear brasileiros. 146f. **Dissertação** (Mestrado em História) - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea, Fundação Getúlio Vargas, 2018.

CUILLIER, David. The people's right to know: comparing Harold L. Cross' pre-FOIA world to post-FOIA today, **Communication, Law and Policy**, Philadelphia, v. 21, n. 4, p. 433-463, set. 2016.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. A Construção da Transparência Pública no Brasil: Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019). 240f. **Tese** (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2019.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DAMATTA, Roberto. **Sumário Executivo: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo**

**Federal brasileiro.** Brasília: CGU, 2011. 30 págs. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/sumario-executivo-pesquisa-diagnostico-sobre-valores-conhecimento-e-cultura-de-acesso-a-informacao-publica-no-poder-executivo-federal-brasileiro-2013-coordenacao-professor-phd-roberto-damatta>>. Acesso verificado em: 5 jul. 2020

DARBISHIRE, Helen. **Using the Right to Information as an anti-corruption tool.** Berlim: **Transparência Internacional**, 2006. 22 págs. Disponível em: <[http://oas.org/dil/access\\_to\\_information\\_human\\_Policy\\_Recommendations\\_Transparency\\_International\\_Right\\_to\\_Information\\_as\\_an\\_Anti-Corruption\\_Tool.pdf](http://oas.org/dil/access_to_information_human_Policy_Recommendations_Transparency_International_Right_to_Information_as_an_Anti-Corruption_Tool.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2020. [[link aqui](#)]

DATAFOLHA. **Apoio à democracia é recorde às vésperas da eleição.** São Paulo, 2018a. Disponível em <<http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/10/1982948-apoio-a-democracia-e-recorde-na-vespera-de-eleicao.shtml>>. Acesso em 11. fev. 2018. [[link aqui](#)]

DATAFOLHA. **Partidos, Congresso e Presidência são as instituições menos confiáveis do país.** São Paulo, 2018b. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2018/06/1971972-partidos-congresso-e-presidencia-sao-instituicoes-menos-confiaveis-do-pais.shtml>>. Acesso em 11 fev. 2018.

DI MARCO, Claudio Augusto Ferreira. Os portais de acesso à Informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover accountability nos municípios. 182f. **Dissertação** (Mestrado em Administração) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, 2019.

DI PIETRO, Laila Figueiredo. Estruturação de acervos imagéticos e acesso à informação: estudo de instituições de memória no Chile e Argentina. 95f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, 2014.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos.** Rio de Janeiro: Zahar, 1994. 201 págs.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Sociologia.** Lisboa: Edições 70, 2018. 212 págs.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John. **Os estabelecidos e os outsiders.** Rio de Janeiro: Zahar, 2000. 224 págs.

ESTARQUE, Marina. Fórum brasileiro sobre Lei de Acesso à Informação volta com objetivo de barrar retrocessos. **Blog Jornalismo nas Américas**, Centro Knight para o

Jornalismo nas Américas, Austin (Texas, EUA), 8 abr. 2020. Disponível em: <<https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/00-21727-forum-brasileiro-sobre-lei-de-ace-sso-informacao-volta-com-objetivo-de-barrar-retrocess>>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

FACHIN, Juliana. Acesso à informação pública nos arquivos públicos estaduais. 164f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

FAJANS, Arthur. Media use of the freedom of information act. **Government Information Quarterly**, v. 1, n. 4., p. 351–364, 1984.

FEENBERG, Andrew. Critical Theory of Technology: An Overview. **Tailor-made biotechnologies**, Wageningen, v. 1, n. 1, abr./mai. 2005a.

\_\_\_\_\_. Teoría crítica de la tecnología. Revista CTS, Buenos Aires, v. 2, n. 5, jun. 2005b, p. 109-123.

\_\_\_\_\_. **Agency and citizenship in a technological society**. 2011. Palestra apresentada no Curso de Cidadania Digital, Copenhagen, 2011. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~andrewf/copen5-1.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018

FEENBERG, Andrew. Do essencialismo ao construtivismo - a filosofia da tecnologia em uma encruzilhada. In NEDER, Ricardo Toledo. (Org.). **Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia**. v. 1, n. 3. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina, Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS, 2010, p. 197-285.

FERREIRA, Alexandro Fonseca; MAZZEI, Marcelo Rodrigues; GERAIGE NETO, Zaiden. O direito coletivo de acesso à informação pública: um estudo comparado entre a legislação brasileira e a colombiana. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 53, p. 177-194, jul./set. 2013.

FIGUEIREDO, Lucas. **Morcegos negros: PC Farias, Collor, máfias e a história que o Brasil não conheceu**. Rio de Janeiro: Record, 2000. 418 págs.

FINLEY, Moses Isaac. **Democracy ancient and modern**. New Brunswick: Rutgers University Press, 1988.

FREIRE, Felipe Ribeiro. Desafios para a transparência pública: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do governo federal. 284f. **Dissertação** (Mestrado

em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. Comissão Nacional da Verdade e Lei de Acesso à Informação. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 71-84.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir, nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 2010. 291 págs.

FOX, Jonathan. Controle social: o que as evidências realmente mostram? **Revista da Controladoria Geral da União**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 1.331-1.359, 2019.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the world 2018: democracy in crisis**. Washington, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2D8Dugl>>. Acesso em 13 fev. 2018 [[link aqui](#)]

FUNG, Archon. Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. **Politics & Society**, v. 41, p. 183-212, 2013.

GELIS FILHO, Antônio. Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladores do presente e do passado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n.4, p.589-619, jul./ago. 2006.

GENTILLI, Victor. Reflections on the right to information based on citizenship theories. **Brazilian Journalism Research**, 2007, v. 3, n. 1, p. 81-91.

GIANNONE, Diego. Political and ideological aspects in the measurement of democracy: the Freedom House case. **Democratization**, 2010, v. 17, n. 1, 2010, p. 68-97.

GILBERT, Michael D. Transparency and corruption: a general analysis. **Virginia Public Law and Legal Theory Research**, n. 9, p. 117-138, fev. 2018.

GIRI, Ananta. Audited accountability and the imperative of responsibility. Beyond the primacy of the political. In: **Audit Cultures**. Nova Iorque: Routledge, 2000, p. 173-195.

GODOI, Christianne Kleinübing; COELHO, Ana Lúcia de Araújo Lima; SERRANO, Araceli. Elementos epistemológicos e metodológicos da análise sociológica do discurso: abrindo possibilidades para os estudos organizacionais. **Organizações e sociedade**, Salvador, v. 21, n. 70, jul./set. 2014, p. 509-536.



GONÇALVES, Francisco Eduardo; STACCIARINI, Isa Coelho; NASCIMENTO, Solano. O uso da LAI por jornalistas: uma análise de requerentes, pedidos e respostas, **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 15, n. 2, jul./dez. 2018, p. 130-140.

HAMANN, Julian; MAESSE, Jens; SCHOLZ, Ronny; ANGERMULLER, Johannes. The Academic Dispositif: Towards a Context-Centred Discourse Analysis. In: SCHOL, Ronny (Org.) **Quantifying Approaches to Discourse for Social Scientists**. Londres: Palgrave Macmillan, 2019, págs 51-87.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade da Transparência**. Petrópolis: Vozes, 2017. 116 págs.

HAZELL, Robert; WORTHY, Ben. Assessing the performance of freedom of information. **Government Information Quarterly**, v. 27, p. 352-359, 2010.

HIS MAJESTY's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press. Tradução de: Peter Hogg. In: MANNINEM, Juha (org.). The World's first Freedom of Information Act: Anders Chydenius legacy today. Kokkola: Chydenius Foundation, 2006. p. 8-17.

HOLLÓS, Adriana Cox. O futuro da memória digital da administração pública federal brasileira. 133f. **Tese** (Doutorado em Ciência da Informação), Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

HUGHES, Thomas Parke. The evolution of large technological systems. IN: BIJKER, Wiebe E. et al. **The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology**. Cambridge: MIT, 1987. p. 51-82.

INTERVOZES, Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Direito à comunicação no Brasil: base constitucional e legal, implementação, o papel dos diferentes atores, tendências atuais e futuras**. São Paulo: Intervozes, 2005. 138 págs.

JACOBSEN, Thorkild. **Primitive democracy in ancient Mesopotamia**. Journal of Near Eastern Studies, Chicago, v. 2, n. 3, p. 159-172, jul. 1943.

JARDIM, J. M.; SILVA, S. C. A.; NHARRELUGA, R. S.; Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009.

KEANE, John. **Violence and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 228 págs.

\_\_\_\_\_, Is democracy a universal ideal? On the need for new thinking about an aging ideal. **Conferência Gulbenkian “Que valores para este tempo?”**, Lisboa, 2006.

\_\_\_\_\_, **Vida e morte da democracia**. São Paulo: Edições 70, 2010. 850 págs.

\_\_\_\_\_. Monitory Democracy? In: ALONSO, Sonia; KEANE, John; MERKEL, Wolfgang (Org.). *The Future of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 212-235.

KLEIN, Hans K.; KLEINMAN, Daniel Lee. The social construction of technology: structural considerations. **Science, Technology & Human Values**, Phoenix, v. 27, n. 1, jan. 2002. p. 28-52.

LAMBLE, Stephen. Freedom of information, a finnish clergyman's gift to democracy. **Freedom of Information Review**, n. 97, p. 2-8, fev. 2002. [[link aqui](#)]

LAPIERRE, Dominique; COLLINS, Larry. **Esta noite a liberdade**. São Paulo: Difel, 1979.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos**. São Paulo: Editora 34, 2013. 152 págs.

LEMIEUX, Cyril. Problematizar. In: PAUGAM, Serge (coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis: Editora Vozes, 2015. p. 33-52.

LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo FGV**, v. 244, p. 248-263, 2007.

LINHARES, Fernando Moura. O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas. 163f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) - Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

LINHARES NETO, Damásio Alves. Lei de Acesso à Informação no Brasil: possibilidades e limites na garantia do direito à autonomia do cidadão como necessidade básica. 209f. **Dissertação** (Mestrado em Políticas Sociais) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

LIVRE.JOR. Projeto Latentes. **Livre.jor**, Curitiba, 10 dez. 2018. Disponível em: <<http://livre.jor.br/latentes>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

LOPES, Aloisio Soares. Contribuição da Lei de Acesso à Informação para a elevação da accountability no Executivo estadual de Minas Gerais. 112f. **Dissertação** (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2017.

LOPES, Gabriel Henrique de Oliveira. Acesso informacional no Brasil: uma análise crítica sociopolítica da informação. 161f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2019.

LOPES, Raquel; ONOFRE, Renato. Veja medidas do governo Bolsonaro que reduziram a transparência oficial. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 jun. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/veja-medidas-de-bolsonaro-que-reduziram-transparencia-no-governo-desde-2019.shtml>>. Acesso em 18 jul. 2020.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. **The democratic dilemma: can citizens learn what they need to know?**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

LUSCOMBE, Alex; WALBY, Kevin; (Org.). **Freedom of information and social science research design**. Nova Iorque: Routledge, 2020. 248 págs.

\_\_\_\_\_. Theorizing freedom of information: the live archive, obfuscation, and actornetwork theory. **Government Information Quarterly**, v.34, n. 3, p. 379–387, 2017.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. In: **ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**, 13, 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/1806/REFLEX%c3%95ES.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

MALTBY, Josephine. There is no such thing as audit society. **Ephemera: theory and politics in organizations**, v. 8, p. 388-398, 2008.

MANNINEM, Juha. Anders Chydenius and the origins of the world's first Freedom of Information Act. In: \_\_\_\_\_ (org.). **The World's first Freedom of Information Act: Anders Chydenius legacy today**. Kokkola: Chydenius Foundation, 2006. p. 18-55.

MARCELLO, Fabiana de Amorim. O conceito de dispositivo em Foucault: mídia e produção agonística de sujeitos-maternos. **Educação e realidade**, v. 29, n. 1, jan./jun. 2004, p. 199-213.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Internet e Transparência Política. In: Encontro Anual da Compós, 23, Belém, 2014. **Anais...** Belém: Compós, 2014. 18 págs.

\_\_\_\_\_, **Ciberpolítica: conceitos e experiências**. Salvador: UFBA, 2016. 62 págs.

MARQUES, Simone Beatriz Santos da S. Transparência nos pequenos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo sobre a divulgação de indicadores da LRF e da LAI. 85f. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014.

MARTÍN-CRIADO, Enrique. Del sentido como producción: elementos para un análisis sociológico del discurso. In.: LATIESA, Margarita (org.). **El pluralismo metodológico en la investigación social: ensayos típicos**. Granada, Universidade de Granada, 1991, p. 187-212.

MARTINS, Carine Jansen Batista Neves. A promoção da cidadania por meio do acesso à informação. 163f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência da Informação) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado, transparência e democracia no Brasil. Observatorio de la Economía Latinoamericana: **Revista Académica de Economía**, n. 26, jun. 2004. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1011/1/ARTIGO\\_ReformaEstado.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1011/1/ARTIGO_ReformaEstado.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2020.

MEIJER, Albert. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, Bruxelas, v. 75, p. 255-269, 2009.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. 162 págs.

\_\_\_\_\_. **Right to information: recent spread of RTI legislation**. Washington: World Bank, 2014. 12 págs.

MENEZES, Priscila Lopes. A conduta ética dos arquivistas participantes do Serviço de Informação ao Cidadão em universidades federais da Região Sul do Brasil. 249f.

**Dissertação** (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

MESQUITA, Wákila Nieble Rodrigues de. A implantação da Lei de Acesso à Informação nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. 129f. **Dissertação** (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018.

MICHENER, Gregory. Brazil's Information Ecosystem: What is Transparency's Impact? **Revista da Controladoria Geral da União**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 1.299-1.310, 2019.

MONSMA, Karl. Apresentação. In: TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo: Edusp, 1996, p. 13-36.

MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. 283 págs.

NEDER, Ricardo Toledo. (Org.). **Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia**. v. 1, n. 3. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina, Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS, 2010.

NOVECK, Beth Simone. Rights-based and tech-driven: Open Data, freedom of information, and the future of government transparency. **Yale Human Rights and Development Law Journal**, v. 19, n. 1, p. 1-47, 2017.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Criada por Dilma, Lei de Acesso à Informação completa 5 anos. **Partido dos Trabalhadores**. Disponível em: <<https://www.pt.org.br/criada-por-dilma-lei-de-acesso-a-informacao-completa-5-anos/>>. Acesso em: 29 ago. 2019

PAUGAM, Serge. Afastar-se das prenoções. In: \_\_\_\_\_ (coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis: Editora Vozes, 2015. p. 17-32.

PELS, Peter. The trickster's dilemma. Ethics and the technologies of the anthropological self. In: **Audit Cultures**. Nova Iorque: Routledge, 2000, p. 137-172.

PEREZ, Olívia Cristina; SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de pesquisa. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, n. 90, p. 1-22, set. 2019.

PINHEIRO, Ruan Sales de Paula. Segredo, transparência e as perspectivas para a política externa democrática no Brasil. 111f. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2015.

PORTO, Mauro Pereira. Mídia e deliberação política: o modelo do cidadão interpretante. **Política e sociedade**, Florianópolis, n. 2, p. 67-108, abr. 2003.

POSSAMAI, Ana Júlia. Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade. 313 f. **Tese** (Doutorado em Ciência Política - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

POWER, Michael. **The audit explosion**. London: Demos, 1994. 53 págs.

POZEN, David. Freedom of information beyond the Freedom of Information Act, **University of Pennsylvania Law Review**, v. 165, p. 1.097-1.158, 2017.

\_\_\_\_\_. Seeing Transparency more clearly. **Public Administration Review**, v. 80, n. 2, p. 326–331, mar./abr. 2020.

POZEN, David; SCHUDSON, Michael (Org.). **Troubling Transparency: the history and future of freedom of information**. Nova Iorque: Columbia University Press, 2018, 352 págs.

REIS, Lígia Maria de Souza Lopes. Lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal. 2014. 151 f. **Dissertação** (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RESENDE, João Francisco. Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil. 391f. **Dissertação** (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RIBEIRO, Alexsandro; MARTINS, Rafael Moro; BARROS JÚNIOR, José Lázaro Ferreira; FREY, João Guilherme. **Jornalismo de dados: conceitos, rotas e estrutura produtiva**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2018. 346 págs.

RIBEIRO, Ana Maria de Almeida. Organização e acesso à informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos após promulgação da Lei de Acesso à Informação. 282 f., **Dissertação** (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade de Brasília, 2016.

RIVERA, José Antonio Aguilar. **Transparencia y democracia: claves para un concierto**. Cidade do México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007. 48 págs.

ROBERTS, Alasdair. Less government, more secrecy: reinvention and the weakening of freedom of information law. **Public Administration Review**, v. 60, n. 4, p. 308-320, jul./ago. 2000.

\_\_\_\_\_. Structural Pluralism and the Right to Information. **The University of Toronto Law Journal**, Toronto, v. 51, n. 3, p. 243-271, 2001.

\_\_\_\_\_. **Blacked out: government secrecy in the information age**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 336 págs.

RODRIGUES, Fernando; SOARES, Marcelo. Lula diz que vai dar mais acesso à informação pública. **Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo**, São Paulo, 27 out. 2006.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o Mito da Transparência nas Democracias. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 40, 2016. **Working paper**. 17 págs. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24896>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

RUIZ RUIZ, Jorge. Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas. **FQS - Forum Qualitative Social Research**, v. 10, n. 2, mai. 2009, p. 1-36.

\_\_\_\_\_. El discurso implícito: aportaciones para un análisis sociológico. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, n. 146, 2014, p. 171-190.

RYDHOLM, Lena. China and the World's First Freedom of Information Act: The Swedish Freedom of the Press Act of 1766. **Javnost - The Public**, v. 20, n. 4, p. 45-63, 2013.



SALES, Ramiro Gonçalves. O direito de acesso à informação administrativa. 387f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) - Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2013.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**. São Paulo: Editora Atlas, 2015. 248 págs.

SAMPAIO, Rafael Cardoso et. al. Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 693-734, out./dez. 2019.

SANTOS, Robert Mecnas. Lei de Acesso à Informação: um estudo de caso nas instituições federais de ensino superior em Sergipe. 85f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SARTORI, Giovanni. **A teoria democrática revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc; SCHEDLER, Andreas. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Londres: Lynne Reiner Publishers, 1999, p. 13-28.

SCHIFFRIN, Deborah; TANNEN, Deborah; HAMILTON, Heidi E. **The handbook of discourse analysis**. Malden: Blackwell Publishers, 2001. 874 págs.

SCHUDSON, Michael. The rise of the right to know: politics and culture of transparency, 1945-1975. Cambridge: Harvard University Press, 2015. 368 págs.

SELLANDER, Airton C. Leite. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 25, n. 99, p. 145-159, jul./set. 1991.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSA, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s Revista Eletrônica**, v. 17, n. 1, 2015, p. 1-14.

SILVA, Anna Carolyn de Bulhões Moreira. O profissional arquivista em instituição pública universitária: atribuições de responsabilidade social e ética perante a Lei de Acesso à Informação. 135f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

SNELL, Rick; XIAO, Weibing. Freedom of Information returns to China. **Public Administration Today**, p. 44-47, jan. 2007. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1970225>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SOARES, Alessandra Guimarães. Atores e ideias na constituição do direito à memória e à verdade: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos. 195f. **Tese** (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

STROPPIA, T. **As dimensões constitucionais do direito de informação e o exercício da liberdade de informação jornalística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

TATEMOTO, Leticia Caroline Barche. Lei de acesso à informação e sua implementação nos executivos estaduais. 123 f. **Tese** (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

TAYLOR, John; LIPS, Miriam; ORGAN, Joe. Freedom with Information: Electronic Government, Information Intensity and Challenges to Citizenship. In: CHAPMAN, Richard; HUNT, Michael (org.) **Freedom of Information: Perspectives on Open Government in a Theoretical and Practical Context**. Aldershot: Ashgate, 2017.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo: Edusp, 1996. 356 págs.

\_\_\_\_\_. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013. 252 págs.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Achados e perdidos: o que a população quer saber do poder público?**. Disponível em: <[https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/RelatorioLAI\\_TransparenciaBrasil\\_2018\\_vf.pdf](https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/RelatorioLAI_TransparenciaBrasil_2018_vf.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2019.

USA DEPARTMENT OF DEFENSE. **Secretary Rumsfeld Press Conference in Phoenix, Arizona**. 2004. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/news/2004/08/dod082604.html>>. Acesso em: 20 jan. 2019. [[link aqui](#)]

VADLAMANNATI, K. C.; COORAY, A. Transparency Pays? Evaluating the Effects of the Freedom of Information Laws on Perceived Government Corruption. **The Journal of Development Studies**, v. 53, n. 1, p. 116-137, 25 mai. 2016.

VALADÃO, José de Arimateia Dias et al. Abordagens sociotécnicas e os estudos em tecnologia social. **Pretexto**, Belo Horizonte, vol. 15, n. 1, p. 44-61, jan./mar. 2014.

VAN DER LINDEN, Marcelr; MITZMAN, Lee. Charle's Tilly Historical Sociology. **International Review of Social History**, v. 54, n. 2, ago. 2009, p. 237-274.

VEDEL, Thierry. The idea of Electronic Democracy: origins, visions and questions. **Parliamentary Affairs**, v. 59, n. 2, p. 226-235, abr. 2006.

VENTURA, Kátia Santiago. Entre o acessável e o acessível: implicações dos padrões de acessibilidade para o acesso às informações públicas em universidades federais brasileiras. 155f. **Dissertação** (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

XIFRAS-HERAS, Jorge. **A informação: análise de uma liberdade frustrada**. São Paulo: Edusp, 1974.

WINNER, Langdon. Do artifacts have politics?. In: \_\_\_\_\_, **The whale and the reactor: a search for limits in an age of high technology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1986. p. 19-39. Disponível em: <<http://www.necso.ufrj.br/Trads/Artefatos%20tem%20Politica.htm>>. Acesso em: 20 set. 2014. [[link aqui](#)]

\_\_\_\_\_. Upon Opening the Black Box and Finding It Empty: Social Constructivism and the Philosophy of Technology. **Science, Technology, & Human Values**, v. 18, n. 3, pp. 362-378. 1993 Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/689726>>. Acesso em 22 set. 2014.

YOUM, Kyu Ho; MENDEL, Toby. The Global Influence of the United States on freedom of information. In: POZEN, David; SCHUDSON, Michael (Org.). **Troubling Transparency: the history and future of freedom of information**. Nova Iorque: Columbia University Press, 2018.

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política**. Cidade do México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

## **ANEXO 1: BASE DE DADOS**

Para garantir o acesso às bases de dados utilizadas na pesquisa, os arquivos foram colocados em um drive virtual: <<https://bit.ly/2OpgBWP>>. Ele possui três pastas, com conjuntos diferentes de documentos. Em uma estão os diagramas utilizados na tese, para o caso de alguma visualização no arquivo finalizado não ficar tão legível quanto o necessário - sempre que possível, os dados abertos, que serviram de base para os gráficos, estarão dispostos junto.

Em outra pasta, está o conjunto relacionado à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, no qual estão dispostos os 159 trabalhos analisados e a tabela utilizada na seleção deste material, com o total de entradas na BDTD para a busca por Lei de Acesso à Informação.

Na terceira, constam os arquivos da CGU, uma tabela com a relação deles e outra com a análise que embasou as considerações específicas sobre IFB, ANS, AGU e SGPR.

## ANEXO 2: COMPILADO DA BDTD

Relação bibliográfica dos 159 trabalhos compilados da Biblioteca Digital Brasileira de Dissertações e Teses (BDTD), considerados pertinentes à abordagem realizada nesta pesquisa. Estão dispostos em ordem alfabética, agrupados por dissertações e teses. As pesquisas que tiveram seu conteúdo citado na tese aparecem também nas referências bibliográficas, para facilitar sua localização caso haja interesse específico.

Como já foi explicado no Capítulo 1, estes trabalhos foram selecionados de uma amostra maior, cuja relação, em planilha eletrônica, para fins de confirmabilidade, está disponível no seguinte drive virtual: <<https://bit.ly/2OpqBWP>>. Em uma pasta separada, estão cópias destes trabalhos e uma segunda planilha eletrônica, decorrente da sua classificação.

ALBUQUERQUE, Eduardo Ferreira. Informação pública como instrumento de controle social: o nível de qualidade da informação disponível nos portais da transparência dos municípios paraibanos. 195f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Aprendentes) - Centros de Educação e de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, 2013.

ALENCAR, Mariése Garcia Costa Rodrigues de. Função social dos direitos autorais no âmbito dos direitos fundamentais : uma leitura constitucional das alterações propostas pelo Projeto de Lei 3.133/2012 às limitações aos direitos autorais sob uma perspectiva principiológica. 154f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Sergipe, 2014.

ALMEIDA, Saulo Eduardo de Carvalho. Lei de Acesso à Informação e transparência: proposta de inclusão de informações no portal Transparência UFPB. 86f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Paraíba, 2015.

ALVES FILHO, Francisco Valério. O impacto da adoção de licitações eletrônicas na gestão pública : uma abordagem baseada na visão dos pregoeiros do Tribunal de Justiça de Pernambuco. 122f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, 2008.

AMARAL, Vanessa Grazielli Bueno do. Lei de Acesso à Informação e serviços eletrônicos ao cidadão: o cenário latino-americano e as propostas para o Brasil. 156f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2014.

AMARANTE, Fernanda Machado. Os direitos de acesso à cultura e à informação como decorrência da função social do direito autoral. 235f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, 2012.

ANDRADE, Ciro Brasil de. Monitoramento e avaliação do Plano Plurianual e do orçamento no governo do Estado de Sergipe: desafios para a transparência. 141f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Sergipe, 2017.

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil. 133f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

ANTONIALLI, Leonardo Borges. Índice Brasil de participação eletrônica: recomendações para avaliação de portais governamentais brasileiros. 91f. Dissertação (Mestrado em Design) - Instituto de Artes, Universidade de Brasília, 2017.

ARANTES, Giselle de Moura. Prospecção de cenários: um estudo sobre a implantação do processo eletrônico nacional na Universidade Federal da Paraíba. 123f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Informação) - Universidade Federal da Paraíba, 2018.

ARAÚJO, Rafael Melo Gomes de. Aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação: uma análise das informações disponibilizadas nos websites institucionais das universidades públicas estaduais e municipais brasileiras. 95f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Paraíba, 2019.

ARAÚJO, Celsiane Aline Vieira. Gestão da informação: desafios do servidor público na implementação da transparência ativa na região metropolitana de Belo Horizonte. 148f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

BELUZO, José Rodolfo. IDEO - Integrador de dados da Execução Orçamentária Brasileira: um estudo de caso da integração de dados das receitas e despesas nas Esferas Federal, Estadual - Governo de São Paulo, e Municipal - Municípios do Estado de São Paulo. 127f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2015.

COSTA, Patrícia de Jesus Ferreira. O paradigma físico no tratamento dos acervos imagéticos na administração federal: estudo de caso da ANA. 172f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, 2013.

COSTA, Rubenildo Oliveira da. Análise do uso de periódicos científicos na transição do meio impresso ao eletrônico em dissertações e teses: o impacto do Portal de Periódicos Capes na produção do conhecimento. 143f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2007.

MATOS, Aline Barbosa de. Mulheres deficientes e a abjeção dos corpos: um estudo do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. 80f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade de Brasília, 2015.

ERLICH, Márcio Barbosa. A cidade não pára: uma análise do monitoramento e gestão de informações de projetos de edifícios na cidade do Recife após o advento da Lei de Acesso à Informação. 102f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

ARAÚJO, Xenise Milhomem Brandão. Governança pública: transparência nos portais eletrônicos de municípios tocantinenses e goianos. 135f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2017.

ARRUDA, Carlos Eduardo Girão de. Transparência subnacional: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros. 116f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2016.

BANDEIRA, Aline Alves. A Lei de Arquivos do Brasil e o direito à informação. 157f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Bahia, 2007.

BARBOSA, Manuela Carolina Borges. A Lei de Acesso à Informação no Brasil: análise da convergência entre os princípios da lei e o conteúdo das solicitações dos usuários. 231f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, 2018.

BARROS, Savia Rodrigues Martins. A transparência passiva na Universidade Federal da Paraíba. 92f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, 2017.

BEZERRA, Eronides Guimarães. Governança digital: mensuração em websites de universidades nacionais e internacionais. 166f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, 2018.

BONFIM, Marcus Vinícius de Jesus. Transparência e accountability na comunicação pública: impactos da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos paulistas. 125f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2015.

BORALI, Natasha. Capacidade estatal e Tribunais de Contas no Brasil: uma análise sobre seus recursos humanos e informacionais. 127f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2018.

BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. Transparência da governança florestal na Amazônia: uma análise de cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos estados. 81f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2015.

BORTULINI, Emanuel Felipe. A percepção de auditores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sobre a transparência pública. 132f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2016.

BOTTREL, Rachel do Monte. Uma análise dos usos da Lei de Acesso à Informação no Brasil em notícias do período de 2013 a 2015. 108f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência da Informação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

BRAGA, Marconi Augusto Fernandes de Castro. Instrumentos de transparência da gestão fiscal: estudo das informações produzidas pelos municípios para gestão estratégica no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. 104f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2005.



BRAGA, Felipe Cintra Nunes. Proposta de instrumento de verificação da divulgação de informações nos cursos nos sites das instituições de ensino superior. 139f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

BRANDÃO, Domingos Ramos. Governo eletrônico: acesso à informação pública e accountability na Univasf Campus Petrolina. 101f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia.

BRAVO, Ricardo. Direito à informação: verificação dos atributos exigidos legalmente no escopo dos fundos setoriais. 158f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, 2015.

CAMPOS, Kamila de Mesquita. O acesso à informação pública e as novas tecnologias de informação e comunicação sob o neoliberalismo no Brasil: os Portais de Transparência como instrumento ideológico. 138f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

CARVALHO, Priscila Freitas de. Os efeitos da Lei de Acesso à Informação na gestão das informações arquivísticas: caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 182f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, 2014.

CARVALHO, Kliandra de Almeida Galdino. Transparência pública: um estudo de caso na Universidade Estadual da Paraíba. 220f. Dissertação (Mestrado em Gestão nas Organizações Aprendentes) - Centro de Educação e Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, 2017.

CASTRO, Carolina Jaber. Análise da aderência dos relatórios de gestão às boas práticas de governança aplicadas ao setor público: um estudo em cinco universidades públicas federais. 144f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) - Escola de Engenharia, Universidade Federal Fluminense, 2016.

COSTA, Gilvan Bernardo da. Subsídios para a construção de uma política de informação: estudo de caso aplicado a uma instituição pública de ensino superior. 115f. Dissertação (Mestrado em Gestão da Informação e do Conhecimento) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

CHAGAS, Cláudia Maria de Freitas. Acesso à informação e intimidade: um dilema do Estado democrático de direito. 142f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2016.

CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro. Lei de Acesso à Informação no Brasil: sua implementação e seus desafios. 303f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2016.

CÔRTEZ, Maria Regina Persechini Armond. Arquivo Público e informação: acesso à informação nos arquivos públicos estaduais do Brasil. 135f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Biblioteconomia, Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

COSTA, Ana Beatriz Lemos da. Transparência e seus avessos: direito de acesso à informação no México. 232f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, 2017.

COSTA, Ubirajara Carvalheira. Efeitos da Lei de Acesso à Informação: empregabilidade de arquivistas no setor público federal. 100f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017.

CRUZ, Isabela de Paula. Contexto, prática e obstáculos do acesso à informação: insumos para a discussão a partir da experiência com o setor nuclear brasileiros. 146f. Dissertação (Mestrado em História) - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea, Fundação Getúlio Vargas, 2018.

CRUZ NETO, Adalberto Felinto da. A qualidade da informação divulgada pelo controle interno federal: um comparativo entre a transparência ativa e os pedidos de acesso à informação realizados à CGU. 124f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2017.

CZECZKO FILHO, Nicolau Gregori. Inovação no serviço de acesso à informação na administração pública federal direta. 142f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, 2019.

DE LA RUE, Letícia Almeida. O direito à informação pública no âmbito do Poder Legislativo: um estudo comparado das potencialidades e desafios dos portais dos parlamentos brasileiro e mexicano na concretização da transparência ativa. 221f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Maria, 2014.

DENTI JÚNIOR, Ricardo. Um olhar sobre os cargos em comissão em administrações públicas municipais: gestão social ou clientelismo político?. 133f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2016.

DI MARCO, Claudio Augusto Ferreira. Os portais de acesso à Informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover accountability nos municípios. 182f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, 2019.

DI PIETRO, Laila Figueiredo. Estruturação de acervos imagéticos e acesso à informação: estudo de instituições de memória no Chile e Argentina. 95f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, 2014.

DUTRA, Luma Poletti. Direito à informação em pauta: os usos da Lei de Acesso por jornalistas. 141f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, 2015.

ESTÁCIO, Raquel da Silva Oliveira. Transparência pública : uma análise das informações disponíveis no portal do Instituto Federal de Sergipe. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019.

FACHIN, Juliana. Acesso à informação pública nos arquivos públicos estaduais. 164f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

FALCONIERY, Andressa Fioravanti. Transparência das Câmaras Municipais das capitais do Brasil. 93f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2016.

FARIA, Paula Couto Lopes de Araújo. Infografia digital em sites do governo federal: processo de elaboração e linguagens gráficas. 95f. Dissertação (Mestrado em Design) - Instituto de Artes, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

FERRAZ, Hector Rodrigo Ribeiro Paes. Transparência nas sociedades de economia mista listadas em bolsa: uma perspectiva a partir dos websites. 90f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2017.

FERREIRA, Thaís Sales Alencar. Dano difuso pelo desaparecimento de pessoas na ditadura militar: análise da vala clandestina de Perus. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

FRANCO, Izabel da Mota. Repositórios digitais institucionais: um viés pela Lei de Acesso à Informação. 142f. Dissertação (Mestrado em Ciência, Tecnologia e Sociedade) - Centro de Educação e de Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2015.

FREIRE, Felipe Ribeiro. Desafios para a transparência pública: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do governo federal. 284f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FREITAS, Roberto Lúcio Corrêa de. Governança participativa no âmbito do orçamento público: os casos dos municípios mineiros de Unaí e Buritis, participantes da região de desenvolvimento do Distrito Federal - Ride DF. 92f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FURTADO, Estenio Façanha. Políticas públicas de informação no contexto da abertura do Estado: perspectivas sobre a atuação da Universidade Federal do Ceará com a Lei de Acesso à Informação. 196f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

GOULART, Medianeira Aparecida Pereira. Políticas arquivísticas no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: arquivo central e cultura organizacional, um elo indissociável. 157f. Dissertação (Mestrado em Memória Social e Bens Culturais) - Centro Universitário La Salle, Canoas, 2016.

GAMA, Merabe Carvalho Ferreira. Cultura e mudança organizacional: uma análise a partir da Lei de Acesso à Informação. 127f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

GIORGI, Bruna Silvestre Innocenti. Comunicação pública e democracia digital: a qualidade da informação sobre políticas públicas para as mulheres nos portais web governamentais. 144f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2015.

GONÇALVES, Victor. PSO: uma ontologia de domínio sobre servidores públicos federais. 111f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife 2017.

GOULART, Sheila de Oliveira. Controle social: uma proposta de alteração metodológica para o índice de transparência pública. 127f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

GOULART, Gil Monteiro. Tecnologias da informação e comunicação, direito à informação pública e debate acerca da corrupção no estado democrático de direito. 95f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019.

LEÃO, Enival Mamede. No ar... As (in)certezas da comunicação nas rádios comunitárias em Catalão-Goiás (1992-2011). 135f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Catalão, 2011.

LEITE, Luciana Ferreira. Diagnóstico do acesso à informação no arquivo da Diretoria de Administração de Pessoal da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 87f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Processos Institucionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

LEITE, Renata Antunes de Figueiredo. Direito à informação em saúde: análise do conhecimento do paciente acerca de seus direitos. 119f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

LIGUORI FILHO, Carlos Augusto. Tente outra vez: o anteprojeto de reforma de lei de direitos autorais, sua compatibilidade na sociedade da informação e a espera pela reforma que nunca chega. 225f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

LIMA, Daniel Borsatto de. A atenção à saúde às transversalidades e transexualidades em São Paulo (2013-2018). 154f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

LIMA, João Carlos Bernardo de. Política de informação arquivística na Universidade Federal Rural do Semi-árido: a Lei de Acesso à Informação. 143f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

LIMA, Simone Campos. Proposta de integração e disponibilização de informações do Censo da Educação Superior e do Sinaes no Painel de Avaliação dos Cursos Superiores. 135f. Dissertação (Mestrado em Métodos e Gestão de Avaliação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

LINHARES NETO, Damásio Alves. Lei de Acesso à Informação no Brasil: possibilidades e limites na garantia do direito à autonomia do cidadão como necessidade básica. 209f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

LINHARES, Fernando Moura. O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas. 163f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

LOPES, Gabriel Henrique de Oliveira. Acesso informacional no Brasil: uma análise crítica sociopolítica da informação. 161f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2019.

LOPES, Bruna Pimentel. Arquivos pessoais de escritores no Brasil: estudo comparativo das formas de aquisição e acesso em instituições públicas. 168f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

LOPES, Aloisio Soares. Contribuição da Lei de Acesso à Informação para a elevação da accountability no Executivo estadual de Minas Gerais. 112f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2017.

LUCIANO, Reuber de Cunha. A tecnologia de informação e comunicação na gestão pública nos municípios do sudoeste goiano. 201f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional) - Universidade de Taubaté, Taubaté, 2014.

MACEDO, Fabíola Ferreira de. Transparência de software como apoio à publicidade da administração pública. 148f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

MAIA, Debora Bezerra de Menezes Serpa. Tributação indireta e cidadania fiscal: uma análise dos mecanismos de conscientização para mitigação da anestesia fiscal. 150f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

MANSOUR, Isla Maria Amorim de Souza. O STF e a divulgação nominalmente individualizada da remuneração dos servidores públicos: uma análise crítica do Recurso Extraordinário 652.777-SP. 133f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília,

MARCATTO, Flávia Silva. A participação pública na gestão da área contaminada: uma análise de caso baseada na Convenção de Aarhus. 269f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MARINHO, Tatiana Cerginer. Saúde transparente: uma análise do cumprimento da Lei de Acesso à Informação nas instituições públicas federais de Saúde. 92f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.

MARQUES, Simone Beatriz Santos da S. Transparência nos pequenos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo sobre a divulgação de indicadores da LRF e da LAI. 85f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014.

MARTINS, Carine Jansen Batista Neves. A promoção da cidadania por meio do acesso à informação. 163f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

MATOS, Adilson da Silva. Estudo da transparência ativa de uma instituição de ensino superior com base na Lei de Acesso à Informação. 125f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

MATOS, Nyalle Barboza. Governança eletrônica municipal e eficiência na distribuição de recursos públicos: uma análise dos municípios mais populosos do Brasil. 76f. Dissertação (Mestrado em

Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

MATOS, Pedro Arcanjo. O uso da LAI por servidores públicos federais como instrumento de informação trabalhista: formas de se pensar a transparência do Estado. 156f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MATOS, Joana Maria de Brito. Televisão pública no Brasil e o direito à informação: os primeiros passos da TV Brasil no mundo das indústrias culturais. 94f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

MEDEIROS, Nayara F. Macedo de. Concentração de riqueza e democracia: os efeitos políticos da desigualdade material. 143f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MEDEIROS, Maria Luzinete de. Gestão da informação no arquivo geral da UFRN: fluxo e tratamento dos processos de aposentadoria de 1962 a 2002. 134f. Dissertação (Mestrado em Gestão da Informação e do Conhecimento) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

MELO, Douglas Arrais. Transparência da informação pública: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras. 128f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

MENCARINI, Fabrizio. Transparência nos bancos públicos brasileiros: um estudo sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação no Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 232f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

MENEZES, Priscila Lopes. A conduta ética dos arquivistas participantes do Serviço de Informação ao Cidadão em universidades federais da Região Sul do Brasil. 249f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

MENDES, Elisa Vasconcelos. A implantação do Serviço de Informação ao Cidadão na Prefeitura de Juiz de Fora/MG: desafios e proposições. 112f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.

MENDES, Rodrigo Braga. Implantação da Lei de Acesso à Informação: os casos da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e das Agências Reguladoras Federais. 78f. Dissertação (Mestrado Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

MENDONÇA, Germana Oliveira Almeida de. Acesso à informação pública na UFPB: estudo de caso da Coordenação de Contabilidade e Finanças da PRA. 112f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

MESQUITA, Wákila Nieble Rodrigues de. A implantação da Lei de Acesso à Informação nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. 129f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.



MONTEIRO, Fernando Mota. A transparência como ferramenta de ampliação do caráter democrático nos conselhos universitários das instituições federais de ensino superior: o caso da Universidade Federal do Espírito Santo. 112f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

MONTEIRO, Alessandra. Aferição do grau de cumprimento às obrigações de transparência ativa constantes da Lei de Acesso à Informação por universidades federais do Brasil. 68f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

MONTENEGRO JÚNIOR, Carlos Alberto Assis. A Lei de Acesso à Informação: o processo de implementação no Instituto Federal de Educação da Paraíba. 144f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Aprendentes) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

MOREIRA, Silvana. Controle social e internet: análise de portais legislativos da América Latina. 190f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Culturas Contemporâneas) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

NEGRINI, Vanessa. Comunicação pública e efetividade da Justiça: uma análise dos processos comunicacionais nos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal. 211f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

NEVES, Michele Siqueira de Azambuja. As políticas públicas de controle social e a criação de novos mecanismos institucionais no Brasil: um estudo de caso do Observa - Observatório de Auditoria da Universidade Federal de Pelotas. 157f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

NEVES, Thiago José Galvão das. Um estudo de variáveis que impactam a execução física e orçamentária dos programas das universidades federais brasileiras. 108f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

NOVAIS, Marcella Velloso Borges Ribeiro. Transparência pública aplicada: uma amostragem de referência em municípios da Paraíba. 128f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, Andressa Cattafesta. Acesso à informação pública e transparência ativa: um estudo do sítio institucional da Universidade Federal do Espírito Santo. 149f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

OLIVEIRA, Adolfo Dantas. Análise dos portais da transparência dos municípios do Estado do Ceará como instrumento de disclosure da gestão pública. 201f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

PAULA, Andrea Remião de Almeida Brasil de. Política de informação governamental: proposta de uma avaliação contra-hegemônica no âmbito da Lei de Acesso à Informação aplicada ao município de Caucaia/CE. 163f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.



PEGORARO, Daniela. Transparência no Instituto Federal do Rio Grande do Sul: uma análise sob a ótica dos diferentes stakeholders. 168f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019.

PEREIRA, Tayara Calina. A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública. 111f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PEREIRA, Vinícius Pacheco. A informação pública em rede e a administração digital do TJSC: análise do Portal de Acesso à Informação e Transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. 145f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Vale dos Sinos, São Leopoldo, 2019.

PEREIRA, Rejane Aparecida. Acesso à informação e transparência: um estudo na Universidade Federal de Viçosa - campus Rio Paranaíba. 123f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Viçosa, Rio Paranaíba, 2018.

PEREIRA, Armando Cezar Siqueira. Aprimorando o sistema de controle interno da Câmara Municipal de Araruama: diagnóstico da situação arquivística do Poder Legislativo Municipal. 90f. Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais) - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

PIERI, Élide Mara Mascarenhas. Avaliação da implementação da transparência pública na Universidade Federal de Minas Gerais. 161f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Organização do Conhecimento) - Escola da Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

PINA, Estelamaris da Costa. Gressus: uma metodologia para implantação da BPM em organizações públicas. 170f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2013.

PINHEIRO, Ruan Sales de Paula. Segredo, transparência e as perspectivas para a política externa democrática no Brasil. 111f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2015.

PIRES, Karoline Marques. Características, limites e possibilidades da transparência em universidades públicas: os casos das universidades federais do Centro-Oeste. 211f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PORCÍUNCULA, André Ribeiro. Biografias não autorizadas: colisão entre liberdade de expressão e proteção da privacidade à luz do direito ao esquecimento. 334f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

RAMINELLI, Francieli Puntel. Governo eletrônico e informação sanitária no Brasil. 114f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

RAMOS, Anderson Guimarães Belchior. A transparência pública no Senado Federal: em qual grau o Senado da República permite o controle social? 132f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2019.

RANGEL, Alcimar Sanches. Transparência versus segurança da informação: uma análise dos fatores de risco exposto na comunicação entre o governo e a sociedade. 143f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

REIS, Lúcia Maria de Souza Lopes. A lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal. 151f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RESENDE, Walisson da Costa. A Lei de Acesso à Informação em portais de transparência governamentais brasileiros. 127f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

RESENDE, João Francisco. Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil. 391f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RIBEIRO, Ana Maria de Almeida. Organização e acesso à informação na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos após a promulgação da Lei de Acesso à Informação. 282f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ROCHA, William Coelho. Desenvolvimento e implantação de um sistema de gestão de pedidos de informação endereçados à Universidade Federal do Rio Grande do Norte a partir do Serviço de Informações ao Cidadão. 220f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

RODEGHERI, Letícia Bodanese. Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do marco civil da internet. 256f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

RODRIGUES, Domingos da Costa. Avaliação da transparência pública em universidades federais: estudos de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação. 153f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

RODRIGUES, Daniela Oliveira. Limites aos direitos de autor sob a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos. 216f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RODRIGUES, Karina Furtado. Relações civis-militares e as leis de acesso à informação na América Latina e no Brasil. 109f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

ROSSETTI, Disney. As atividades de inteligência de Estado e de polícia e a Lei de Acesso à Informação no contexto do estado democrático de direito. 132f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012.

SÁ, Anna Dolores Barros de Oliveira. Regulação do Terceiro Setor da Saúde em Pernambuco: da pactuação contratual ao controle externo e fiscalização ministerial. 372f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2018.

SALES, Ramiro Gonçalves. O direito de acesso à informação administrativa. 387f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2013.

SALGUEIRO, Adriana Nascimento Moreira da Silva. Uma investigação sobre os comitês de governança de Tecnologia da Informação na administração pública federal indireta. 214f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2018.

SALINO, Deila Batista. Lei de Acesso à Informação no contexto dos Tribunais de Contas: a pragmática da transparência a partir da filosofia da linguagem de Ludwig Wittgenstein. 196f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SANTOS, Monica Augusta dos. Análise do Serviço de Informação ao Cidadão das instituições federais de ensino da Região Nordeste. 125f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SANTOS, Francisco Jackson Rodrigues dos. Lei de Acesso à Informação e o Ministério Público de Pernambuco. 230f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SANTOS, Robert Mecnas. Lei de Acesso à Informação: um estudo de caso nas instituições federais de ensino superior em Sergipe. 85f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SANTOS, Edson Xavier. Ouvidoria universitária e avaliação institucional: uma análise da proposta do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior e das orientações da Controladoria Geral da União. 111f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

SANTOS, Juliana Matos. O Tribunal Superior Eleitoral e sua comunicação nas redes sociais digitais: uma comparação das eleições de 2014, 2016 e 2018 à luz da Lei de Acesso à Informação e da minirreforma eleitoral de 2015. 119f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

SANTOS, Gabriela Vieira dos. Por um Brasil transparente: estudo sobre os efeitos da Lei de Acesso à Informação nos sítios das secretarias da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal. 134f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Instituto de Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

SANTOS, Wandemberg Venceslau Rosendo. Qualidade da despesa pública em tecnologia da informação - uma análise com dados em painel. 74f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SANTOS, Veríssimo Nascimento Ramos dos. Transparência na gestão pública municipal na internet: análise dos portais eletrônicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. 109f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

SANTOS, Micheli dos. Transparência na gestão pública municipal nos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões/RS. 180f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2017.

SANTOS, Lincoln Kennedy dos. Um estudo das práticas de disseminação de informação de contratos administrativos nos portais eletrônicos das universidades federais das Região Sudeste. 97f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

SARAIVA, Raquel Lima. Acesso à informação versus direito de autor: a busca do equilíbrio no contexto da cultura digital. 103f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SILVA, Paulo Ferreira da. A CVM e o sigilo bancário na Constituição Brasileira: entre o direito à privacidade e o dever de proteção à poupança popular. 185f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, Elizabeth Coelho Rosa e. A gestão da informação na Universidade Federal de Santa Catarina sob a abordagem da ecologia da informação. 214f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SILVA, Pedro Manoel da. Análise do acesso e da transparência da informação pública nas Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil. 219f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SILVA, Antonio Leite da. Evidenciação de informações nas páginas web de prefeituras municipais mato-grossenses: uma análise de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação. 116f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

SILVA, Leilson Vanderson Barbosa da. Lei de Acesso à Informação e controle social: um estudo do nível de transparência dos órgãos do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. 113f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017

SILVA, Anna Carolyn de Bulhões Moreira. O profissional arquivista em instituição pública universitária: atribuições de responsabilidade social e ética perante a Lei de Acesso à Informação. 135f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

SILVA, Clarice Rodrigues da. Os efeitos da participação social nos processos organizacionais do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais. 93f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SILVA, Carla Cerdote da. Transparência nas fundações de apoio da UFSC: análise do grau de acesso à informação. 185f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SIQUEIRA, Fábio da Silva. Transparência no Governo do Estado do Rio de Janeiro: análise e recomendações. 72f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

SOARES, Monique Simões. Satisfação da Lei de Acesso à Informação através do sistema de compras eletrônicas do Governo do Estado do Rio de Janeiro: a transparência proporcionada pelo Sistema Integrado de Gestão de Aquisições - SIGA. 73f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

SOARES, Carlos Cesar da Silva. Vigilância da fluoretação da água de abastecimento público no município de São Paulo no período 1990-2011. 163f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Faculdade de Saúde Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SODRÉ, Caroline Almeida. Descrição, acesso e difusão dos acervos das DOPS no Brasil. 168f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SOUTO MAIOR FILHO, Ubaldino Gonçalves. Transparência no sistema de registro de preços: um estudo de caso no Instituto Federal da Paraíba - Campus Campina Grande. 159f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

SOUZA, Maria Bernardete Carvalho Pires. A difusão científica em agências governamentais de fomento à pesquisa: contribuição para uma estratégia de gestão da difusão para o CNPq. 161f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SOUZA, Marcos Roberto Nascimento de. A transparência pública e os meios eletrônicos: o caso das prefeituras municipais dos Estados da Região Norte. 79f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

SOUZA, Jaqueline Silva de. Informação pública digital nos municípios baianos com mais de 100 mil habitantes: uma análise dos diários oficiais. 148f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Instituto de Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SOUZA, Verônica Maria Rufino de. Jornalismo e acesso à informação: a utilização da Lei de Acesso à Informação por jornalistas paraibanos. 124f. Dissertação (Mestrado em Jornalismo) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

SOUZA, Rose Maria Vidal de. Lei de Acesso à Informação: um canal à fonte de notícia. 245f. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2016.

SOUZA, Elmo Luís de. O princípio da publicidade no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: uma análise a partir da filosofia moral kantiana. 64f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SOUZA, Diego Fillipe de. Transparência ativa para acesso à informação: uma proposta de modelo com os temas prioritários em instituições federais de ensino superior. 125f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2018.

TATAGIBA, Alessandro Borges. A gestão da informação e do conhecimento: desafios, abordagens e perspectivas do Inep. 167f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

TAUK, Paulo Somesom. O que é isso companheiro? Um estudo sobre o gerenciamento da informação contábil nos municípios brasileiros. 78f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

TERRA, Luciana Bomfim. A implementação da Lei de Acesso à Informação na Universidade Federal da Bahia. 104f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

TOSIN, Thyago de Melo. Um modelo para integração de informações de bases de dados abertos com uso de ontologia. 107f. Dissertação (Mestrado em Computação Aplicada) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016.

TRONQUINI, Luiz Felipe Menezes. Transparência (e opacidade) da renúncia de receita tributária: desvelando o cenário encontrado nos portais da transparência dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. 153f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Vale dos Sinos, São Leopoldo, 2018.

VAZ, Gláucia Aparecida. A importância dos estudos de usuários na formação do arquivista. 125f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

VENTURA, Renata. A atuação dos arquivos públicos estaduais no Brasil nas atividades de representação da informação para atendimento da Lei de Acesso à Informação. 347f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

VENTURA, Kátia Santiago. Entre o acessível e o acessível: implicações dos padrões de acessibilidade para o acesso às informações públicas em universidades federais brasileiras. 155f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

VEY, Karine Brondani Kontze. A (in)acessibilidade digital dos portais dos Tribunais de Justiça Comuns Estaduais para pessoas com deficiência visual. 150f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018.

VIOLA, Carla Mara Martellote. Informação, transparência e política: reflexões sobre a mulher brasileira na Câmara dos Deputados. 216f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

WRIGHT, Gabriel Aragão. Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal das Paraiba, João Pessoa, 2013.

ZAGANELLI, Juliana Costa. Transparência na contratação de organizações sociais de saúde: a urgência do acesso à informação na lei 12.527/2011 para a garantia da economicidade e da eficiência na saúde pública. 183f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2016.

KUMONO, Emery Sumie Masuko. Comunicação e informação no portal eletrônico da Previdência Social. 137f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2017.

## TESES



BARROS, Dirlene Santos. A lei brasileira de acesso à informação: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do Estado do Maranhão (2009-2014). 238f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O Estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil. 369f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

CARVALHEDO, Shirley do Prado. O “mito” da destruição total de documentos: um estudo dos arquivos relacionados à Guerrilha do Araguaia à luz de princípios e noções arquivísticas. 219f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CASTRO, Carlos Roberto Ibanez. O direito fundamental à verdade: divulgação e acesso à informação. 191f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

CONDURU, Marise Teles. Análise da qualidade da informação no setor de saneamento básico: em busca de inteligência estratégica. 291f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. A Construção da Transparência Pública no Brasil: Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019). 240f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

DÉCIA, Ana Cristina Muniz. Programa de ações afirmativas na UFBA à luz da visibilidade midiática no ambiente virtual: entre ações institucionais e percepções dos sujeitos (estudo de caso do curso de Odontologia). 270f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

OLIVEIRA, Nildete Santana de. Justiça de transição: direito de acesso à informação, à verdade e à memória. 412f. Tese (Doutorado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Universidade Nacional del Litoral, Brasília, 2017.

EIRÃO, Thiago Gomes. Acesso à informação pública nos países do Cone Sul: estudo sobre a adesão às diretrizes de acesso à informação. 164f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

GAMA, Janyluce Rezende. Instrumentos de transparência e acesso às informações públicas: um estudo das demandas por informações contábeis nas universidades federais. 190f. Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

HOLLÓS, Adriana Cox. O futuro da memória digital da administração pública federal brasileira. 133f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

LOPES, Paulo Roberto Danelon. A inteligibilidade das informações disponibilizadas pelo governo federal nos programas, projetos e ações direcionados para o bem comum da sociedade. 147f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.



MASSENSINI, Rogério Luis. Informação pública no Estado de Minas Gerais: processos de controle social e de democratização. 195f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

MATTOS, Francisca. A Lei de Acesso à Informação na Bahia: cidadania e eficácia fiscal. 203f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Instituto de Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

MODESTO, Lisandro Rogério. Representação e persistência para acesso a recursos informacionais digitais gerados dinamicamente em sítios oficiais do governo federal. 104f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Filosofia e de Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2013.

NEVES JÚNIOR, Odilon. Sobre uma arquitetura da informação do governo brasileiro: AIGov-BR. 226f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

POSSAMAI, Ana Júlia. Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade. 313f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

RODRIGUES, Karina Furtado. Pactos Democráticos de Transparência em Defesa: avaliando as mudanças no acesso de civis a informações militares no Brasil e no México. 218f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.

ROSSI, Alexandre. A garantia da prestação de informações relativas ao ambiente como instrumento de gestão e de política ambiental no Brasil. 147f. Tese (Doutorado em Ciências das Engenharias Ambientais) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009.

SOARES, Fabiana de Menezes. Produção do direito e conhecimento da lei à luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação. 511f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

VAZ, Gláucia Aparecida. Práticas informacionais em arquivos: quadro comportamental e contexto social dos usuários do arquivo público mineiro. 235f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

SILVA, Welder Antônio. Exceções legais ao direito de acesso à informação: dimensões contextuais das categorias de informação pessoal nos documentos arquivísticos. 541f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SILVA, Andreia Gonçalves. Informação legislativa ao alcance do cidadão: contribuição dos sistemas de organização do conhecimento. 229f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOARES, Alessandra Guimarães. Atores e ideias na constituição do direito à memória e à verdade: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos. 195f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

TATEMOTO, Leticia Caroline Barche. Lei de Acesso à Informação e sua implementação nos Executivos estaduais. 123f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

ZORZAL, Luzia. Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal. 199f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.